

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Martin Lambing

**PÄÄSTEAMETI PÄDEVUS JA ÜLESANDED OHUOLUKORRAS VARJUMISE
KORRALDAMISEL ELANIKE KAITSEKS**

Magistritöö

Juhendaja:
Alexander Lott, *PhD*

Tallinn
2020

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. ELANIKKONNAKAITSE JA VARJUMISE ÕIGUSLIKUD ALUSED	8
1.1. Elanikkonnakaitse ja tsiviilkaitse olemus.....	8
1.2. Elanikkonnakaitse õigusraamistik Euroopa Liidus	13
1.3. Varjumise käsitlus ja sellega seotud ülesanded	15
1.4. Varjumise korraldamine kui riigi kaitsekohustuse täitmine	21
1.5. Ohuolukorrad, millega võib kaasneda varjumise vajadus	24
2. PÄÄSTEASUTUSE PÄDEVUS VARJUMISE KORRALDAMISEL	29
2.1. Välisriikide praktika varjumise korraldamisel ja päästeasutuste pädevus.....	29
2.1.1. Soome õiguskorra käsitlus.....	30
2.1.2. Rootsi õiguskorra käsitlus	33
2.1.3. Norra õiguskorra käsitlus	35
2.1.4. Taani õiguskorra käsitlus.....	38
2.2. Eesti Päästeameti pädevus ja riikliku järelevalve meetmed	40
2.2.1. Asutuse põhiülesanded ja nende seos varjumise korraldamisega	41
2.2.2. Varjumise korraldamine kui osa asutuse põhiülesandest	45
2.2.3. Varjumise korraldamine kui asutuse kriisireguleerimisülesanne	47
2.2.4. Varjumise korraldamine kui asutuse riigikaitseülesanne	49
3. HETKEOLUKORD JA VÕIMALIKUD ÕIGUSLIKUD MUUDATUSED	51
3.1. Ekspertintervjuud Päästeameti pädevusest varjumise korraldamisel	51
3.2. Riikliku järelevalve meetmete vajalikkus.....	55
3.3. Õiguste riived ja varjumise korraldamise proportsionaalsus.....	59
3.4. Alternatiivid Päästeameti pädevuse laiendamiseks	63
3.5. Ettepanekud kehtiva õiguskorra muutmiseks	67
KOKKUVÕTE	70
THE ESTONIAN RESCUE BOARD'S LEGAL COMPETENCE TO MANAGE SHELTERING AND PROTECT CIVILIAN POPULATION IN TIME OF CRISIS	75
KASUTATUD ALLIKAD	80
LISA 1. Riigi kaitsekohustuse, erikordade ja ohtude käsitluse seosed	87
LISA 2. Ülesannete jäävuse seosed erikordadega rahuajast kuni sõjaajani	88
LISA 3. Välisriikide praktikate kaardistuse kokkuvõte.....	89
LISA 4. Ekspertintervjuu küsimustik	90
LISA 5. Ekspertintervjuude tulemuste kokkuvõte	91

SISSEJUHATUS

Riigi elanikkonda võivad ohustada erinevad kriisid ja neist tulenevad ohud. Elanike turvalisust ja õigushüvesid ohustavateks kriisideks võivad olla ulatuslikud päästesündmused ja hädaolukorrad, terrorirünnakud ning relvakonfliktid. Seetõttu tuleb elanike turvalisuse tagamiseks terviklikuna käsitleda mitte ainult avaliku korraga seotud ohtusid, vaid ka hädaolukorraga kaasnevaid ohtusid ning riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavaid ohtusid. Kriisi korral on riigi keskne kohustus kaitsta oma elanikkonda ohtude eest. Seda ennetuse ja abi andmise kaudu. Teatud kriiside ja ohtude korral tuleb elanike kaitsmiseks tagada varjumise korraldus, et õigushüvedest kaitsta inimese elu ja tervist. Riigi kaitsekohustuse täitmiseks on vaja efektiivset ja nii tavaolukorras kui ka kriisi ajal toimivat meetmete süsteemi. Elanike turvalisuse tagamiseks mõeldud meetmete süsteemi hõlmab endas elanikkonnakaitse, mille üheks osaks on ka varjumine.

Magistritöö aktuaalsus tugineb asjaolule, et kriiside korral elanike turvalisuse tagamiseks tuleb riigil täita elanikkonnakaitse ülesandeid, kuid samas osapoolte rollid ja vastutus on selgelt kindlaks määramata. Eesti Vabariigis on detsentraliseeritud elanikkonnakaitse mudel ja ülesanded jaotuvad erinevate osapoolte vahel. Seda ka ohuolukordades varjumise korraldamisel elanike kaitseks. Töö uudsus seisneb selles, et antud teemal pole senini kirjutatud õigusteaduslikke analüüse. Kuigi Riigikantselei juures tegutses 2018. aastal varjumise ekspertrühm, kus analüüsiti ühiskasutatavaid varjumislahendusi, ei käsitletud teemat sellisena õiguslikult¹. Vabariigi Valitsuse juures 2018. aastani tegutsenud elanikkonnakaitse rakkerühm töötas küll välja elanikkonnakaitse kontseptsiooni ja selles mainiti ära varjumise korraldamise kitsaskoht, kuid selle põhimõtted ootavad elluviimist². 2019. aasta Riigikogu valimiste järgselt valitsusliidu koalitsioonileppes püstitati ülesandena nimetatud kontseptsiooni elluviimine ja Päästeameti rolli suurendamine elanikkonnakaitses³. Samuti Justiitsministeeriumi poolt riigikaitseõiguse revisjoni raames käsitleti elanikkonnakaitse vajadusi, et riigikaitse eesmärgi laiendamiseks määratleda selle hulka elanike kaitse⁴. Üheks elanike kaitse tagamise võimaluseks ongi ohuolukorras varjumise korraldamine.

¹ Riigikantselei. Ekspertrühmad. – www.riigikantselei.ee/et/ekspertruhmad (31.10.2019).

² Elanikkonnakaitse kontseptsioon. Tallinn: Riigikantselei ja Siseministeerium 2018, lk 3 ja 55.

³ Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019–2023. Tallinn: Eesti Keskerakond, Eesti Konservatiivne Rahvaerakond ja Isamaa Erakond 2019, lk 6.

⁴ Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon. Tallinn: Justiitsministeerium 2018, lk 9.

Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud elanikkonnakaitse kontseptsioon määratleb elanikkonnakaitset meetmete süsteemina, mille eesmärk on kaitsta inimesi hädaolukordade ning riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral⁵. Elanikkonnakaitse hõlmab kogumit tarvitusele võetavatest abinõudest hädaolukordade ja riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral. Seda kõike tehakse inimeste kaitsmiseks. Käsitus annab teadmise, milliste ohtude kontekstis tuleb elanikkonnakaitse ülesandeid analüüsida. Oma olemuselt see ei hõlma kõiki tavaolukordasid, mis võivad ohustada inimeste elu ja tervist. Seega elanikkonnakaitse ülesanded on suunatud kas hädaolukorraga või riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohuga kaasneva vastu ning need on osa inimeste kaitsmiseks tarvitusele võetavatest abinõudest.

Päästeamet on elanike turvalisuse tagamiseks muutumas elanikkonnakaitse asutuseks. Varjumise korraldamise näitel on ebaselge, kas Päästeamet on üldse pädev valitsusasutus täitmaks seda ülesannet ning millised on asutuse õigused ja kohustused elanike varjumise korraldamisel. Tegevus eeldab seaduslikku alust. Uurimisprobleemist lähtuvalt vajabki käsitlemist, milline on Päästeameti pädevus ohuolukorras varjumise korraldamisel elanike kaitseks ning kas kehtiv õiguskord on selleks üldse sobilik. Kui elanike kaitse eesmärgist lähtudes ei ole varjumise korraldamine õiguses selgelt reguleeritud, võib kriisi ajal riigi kaitsekohustuse täitmine ja turvalisuse tagamine olla puudulik, kuna puudub kas vastutav valitsusasutus või ülesande olemus ja ulatus ei ole selge.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kas kriiside ajal elanike kaitsmiseks varjumise korraldamine on Päästeameti üldine kohustus, ning hinnata, kas kehtiv õiguskord üldse võimaldab Päästeametil täita varjumisega seotud ülesandeid ja annab vajaliku pädevuse riikliku järelevalve meetmete rakendamiseks, tehes vajadusel ettepanekuid asjakohase õigusraamistiku muutmiseks.

Tulenevalt uurimisprobleemist ja eesmärgist on sõnastatud järgmised uurimisküsimused:

- milline on elanikkonnakaitse ja varjumise korraldamise olemus ning nende vaheline seos;
- kas varjumise korraldamine on riigi kaitsekohustuse täitmine ja mis on selle eesmärk;
- millised on Põhjamaade päästeasutuste ülesanded ja pädevus varjumise korraldamisel;
- milline on Päästeameti pädevus varjumise korraldamisel rahuajal ja erikordade ajal;
- kas kehtiv õiguskord võimaldab Päästeametil täita varjumise korraldamist?

⁵ Elanikkonnakaitse kontseptsioon, lk 7.

Magistritöoga avatakse õiguslikult Päästeameti varjumise korraldamise rolli probleemkohad. Töö eesmärgi saavutamiseks kirjeldatakse elanikkonnakaitse ja tsiviilkaitse sisu ning analüüsitakse varjumise korraldamist kui ühte ülesannet sellest kogumist. Töös selgitatakse välja, kas kriisi ajal ohuolukorras varjumise korraldamine elanike kaitseks on olemuselt riigi kaitsekohustuse täitmine. Selleks analüüsitakse ülesande täitmise seoseid põhiseaduses toodud sisemise ja välimise rahu tagamisega. Päästeameti rolli osas analüüsitakse kehtivat õiguskorda, kas ja millisel määral on õigusaktides sätestatud ülesanded ohuolukordades varjumise korraldamiseks ning seda nii rahuajal kui ka erikordade ajal. Seetõttu tuleb analüüsida Päästeameti pädevust nii põhiülesannete kui ka kriisireguleerimis- ja riigikaitseülesannete kaudu. Töös võrreldakse Eesti ja siinses regioonis paiknevate riikide päästeasutuste ülesandeid ja pädevust varjumise korraldamisel. Lõpetuseks tuleb tuvastada, kas kehtiv õiguskord võimaldab Päästeametil täita varjumise korraldamise ülesannet. Seega tuleb esitada hinnang õiguskorra sobilikkuse kohta ja vajadusel pakkuda välja alternatiivid, et sätestada täpsemad ülesanded ja riikliku järelevalve meetmed varjumise korraldamiseks.

Varjumise korraldamist elanike kaitseks hinnatakse käesolevas magistritöös Päästeameti näitel järgmistel põhjustel. Esiteks, päästeseaduse (edaspidi *PäästeS*) § 2 lg 1 kohaselt päästeasutuse tegevuse eesmärk on turvalise elukeskkonna kujundamine ja hoidmine, ohtude ennetamine ning operatiivne ja professionaalne abistamine⁶. Selline eesmärk on otseselt seotud inimeste kaitsmise ja ohtude korral abinõude rakendamisega. Elanikkonnakaitse vaatest PäästeS § 2 lg 2 sätestab põhialusena päästeasutuse tegevuse suunamise inimeste elu, tervist ja vara ning keskkonda ohustavate päästesündmuste ennetamisele, ohu väljaselgitamisele, ohu tõrjumisele ja sündmuse tagajärgede leevendamisele. Teiseks, Päästeameti strateegias on püstitatud eesmärk, mille kohaselt 2025. aastaks ollakse ennetav elanikkonnakaitse organisatsioon⁷. Seda eesmärki toetab ka asjaolu, et Põhjamaades päästeasutused täidavad elanikkonnakaitse ülesandeid. Nimelt on Päästeamet oma strateegias toonud välja, et eesmärkide püstitamisel on võetud aluseks Põhjamaade püstitatud sihte⁸. Kolmandaks, 2019. aastal on koalitsioonileppes kokku lepitud, et aastatel 2019–2023 viiakse ellu elanikkonnakaitse kontseptsiooni põhimõtted ning suurendatakse Päästeameti rolli elanikkonnakaitse korraldamisel⁹. Ühegi teise valitsusasutuse osas koalitsioonileppes vastavat

⁶ Päästeseadus. – RT I, 13.03.2019, 123.

⁷ Päästeameti strateegia aastani 2025. Tallinn: Päästeamet 2016, lk 37.

⁸ *Ibidem*, lk 24.

⁹ Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019–2023, lk 6.

elanikkonnakaitse rolli ei ole mainitud. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi p 2.25 näeb ette, et 2022. aastaks suurendatakse Päästeameti rolli elanikkonnakaitse korraldamisel ning seda kohaliku kogukonna tasandil¹⁰. Seega on Päästeametil roll elanikkonnakaitstes ja varjumine on rakendatav meede just kohalikul tasandil. Pigem on küsimus, milline on Päästeameti õigusliku pädevuse ulatus varjumise korraldamisel ja seda nii rahuajal kui ka erikordade ajal, sh relvakonflikti korral.

Magistritöös selgitatakse, millistes ohuolukordades on varjumine aktuaalne. Varjumise teema on ajalooliselt suuresti olnud seotud tsiviilkaitsega ehk relvakonflikti ajal elanike kaitsmisega sõjaliste ohtude eest. See on varjumise temaatikale küll keskne, aga kitsas lähenemine. Elanikkonnakaitse kaasaegsema käsitusega on eesmärk tervikuna kaitsta inimesi hädaolukordade ja riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral. Seega laiemas käsitluses võivad varjumise vajaduse tuua kaasa peale sõjaliste ohtude ka muud ohud, mis mõjutavad inimeste elu ja tervist.

Varjumise aspektist võib meie regioonis julgeolekuohtudeks pidada NATO (ingl. k. *North Atlantic Treaty Organisation*) vastu suunatud laiaulatuslikku relvakonflikti või terrorirünnakut¹¹. Siiski Eesti Vabariigis on põhiseaduslik kord tagatud ja pole asjakohane rääkida tõsisest otsesest ohust, mis hõlmaks vägivallaga riigikorra ja territoriaalse terviklikkuse muutmist¹². Samas need ohud viitavad Eestis vajadusele valmistuda ohuolukordadeks ja elanike kaitseks. On ka loodusest või inimeste poolt tekitatud ohte ja sündmusi, mis võivad tuua kaasa vajaduse varjumiseks. Lähtudes Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määruse nr 108 „Loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused“ § 1 p-dest 1, 2, 4 ja 5 võivad Eestis hädaolukordasid ja elanike varjumise korraldamise vajaduse põhjustada näiteks päästesündmus (plahvatus, keskkonnareostus, torm), politseisündmus (massiline korratus, rünnak objektile), kiirgus- või tuumaõnnetus (avariikiirituse olukord) ja samuti tervishoiusündmus (massiline mürgistus, eluohtlik haiguspuhang)¹³. Varjumise aspektist on maailmas viimase ajastu mastaapsed kriisid olnud näiteks 9/11 terrorirünnakud Ameerikas, Londoni ja Madridi pommirünnakud, teine Iraagi sõda ja orkaan Katrina¹⁴.

¹⁰ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm aastateks 2019–2023. Tallinn: Riigikantselei 2019, p 2.25.

¹¹ Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas 2019. Tallinn: Välisluureamet 2019, lk 2–4.

¹² Kaitsepolitsei ameti aastaraamat 2018. Tallinn: Kaitsepolitsei amet 2019, lk 6.

¹³ Loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused. VVm 22.6.2017 nr 108. – RT I, 28.06.2017, 33.

¹⁴ Boin, A. Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Readings. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk xvii.

Varjumise eesmärgiks on pakkuda inimestele võimalust kriisis ellu jääda. See on kaitsev meede. Ohud võivad kaasneda õhurünnaku või muu lahingtegevusega, kus selle tõttu on oht inimeste elule ja tervisele. Aga ka tsiviilkriisid võivad tuua kaasa varjumise vajaduse, näiteks torm või plahvatus. Valmistudes elanikke kaitsma halvimas kriisis, ollakse selleks valmis ka väiksemates kriisides.

Käesolev magistritöö on õigusteoreetiline ja empiiriline uurimus, kus kasutatakse nii kvalitatiivset kui ka võrdlevat uurimismeetodit. Teema analüüsimiseks kasutatakse õigusakte ja kohtupraktikat, valdkonna erialakirjandust ning poliitika- ja arengudokumente. Töös analüüsitakse siseriikliku õigust, et hinnata Päästeameti pädevust korraldada elanike varjumist ohuolukorras. Välisriikide praktikate võrdlemisel on fookuses siinse regiooni riikide õiguskorrad (sh Soome, Rootsi, Norra ja Taani), arvestades Päästeameti sihte seoses Põhjamaadega. Samuti viiakse läbi poolstruktureeritud intervjuud ekspertidega, et kaardistada nende seisukohtasid ja nägemust Päästeameti varjumise korraldamise rolli osas ning tuvastada õiguslikke probleeme ja lahendusi. Poolstruktureeritud intervjuu puhul kasutatakse varem koostatud intervjuu kava, kuid võimalus on muuta küsimuste järjekorda ja küsida täpsustavaid küsimusi¹⁵. Valimi moodustavad eksperdid, kellel on teema osas kas õiguslane või sisuline pädevus. Valimis on Riigikantselei elanikkonnakaitse rakkerühma juht Margo Klaos ja varjumise ekspertrühma juht Priit Saar, Justiitsministeeriumi riigikaitseõiguse revisjoni töörühma juht Margit Gross, Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna juht Priit Laaniste ning Päästeameti hädaolukorraks valmisoleku osakonna juht Tuuli Rääim ja õigusosakonna ekspert-jurist Kai Reinhold-Hurt.

Töö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis käsitletakse elanikkonnakaitse, tsiviilkaitse, varjumise ja ohukäsitlemise teoreetilist olemust, sh elanike varjumise korraldamise seost riigi kaitsekohustuse täitmisega. Teises peatükis analüüsitakse Päästeameti pädevust elanike varjumise korraldamisel, ülesandeid nii rahuajal kui ka erikordade ajal ja riikliku järelevalve meetmeid. Töös käsitletakse asutuse põhiülesandeid ning kriisireguleerimis- ja riigikaitseülesandeid. Peatükis võrreldakse teiste riikide õiguskordasid seoses elanike varjumise korraldamisega. Kolmandas peatükis käsitletakse ekspertintervjuude tulemusi ning tõusetunud probleeme ja lahendusi.

Töö märksõnad on elanikkonnakaitse, tsiviilkaitse, varjumine, ohtlikkus ja turvalisus.

¹⁵ Lepik, K. jt. Tartu Ülikooli sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas. Intervjuu andmekogumise meetodina. – <http://samm.ut.ee/intervjuu> (5.11.2019).

1. ELANIKKONNAKAITSE JA VARJUMISE ÕIGUSLIKUD ALUSED

1.1. Elanikkonnakaitse ja tsiviilkaitse olemus

Käesolevas alapeatükis avatakse elanikkonnakaitse (ingl. k. *civil protection*) ja tsiviilkaitse (ingl. k. *civil defence*) olemust, mille hulka kuulub ka varjumise korraldamine. Elanikkonnakaitse legaalseaduslikkusele ei ole *expressis verbis* Eesti õiguses sätestatud. Seega on elanikkonnakaitse määratlemata õiguskäsitlus. Samas juriidiliselt on elanikkonnakaitse sisu suuresti tõlgendamise ja subsumeerimise küsimus. Terminit saab avada nii erialakirjanduse, valdkondlike dokumentide kui ka õigusaktide sisu ja elanike kaitsmise eesmärgi analüüsimise kaudu. Tsiviilkaitse tähendab spetsiaalset ülesannet kaitsta ja tagada elanikkonna ellujäämine relvakonflikti ajal¹⁶.

Mõlemad terminid hõlmavad endas tegevusi just elaniku kaitseks. Terminite sisu on omavahel seotud elaniku kaitse tegevuste kaudu, kuid pädevuse ulatuse mahult on need kas kitsamad või laiemad ja sõltuvad ajastust või ohukäsitlusest. Tihti on terminite sisustamisel olnud lähtekohaks, kas ja milline on ohtude käsitlus, sh kas arvestatakse ohte ainult avalikule korrale, põhiseaduslikule korrale või riigi julgeolekule või tuleb neid käsitleda omavahelises koosmõjus. Elanikkonnakaitse puhul lähtutakse laiemast ohuolukordade käsitlusest ja tsiviilkaitse on selle kitsam osa. Praktikud on leidnud, et kui minevikus hoiti elanikkonnakaitset ja tsiviilkaitset teineteisest täielikult lahus, siis nüüd kaasaegsete kriiside lahendamine sisaldab mõlema komponente ja valdkonda tuleb käsitleda komplektse tervikuna¹⁷. Seega on asjakohane lähtuda ühtsest süsteemist.

Eestis võib elanikkonnakaitse olemust käsitleda meetmete süsteemina, mille eesmärk on kaitsta inimesi nii hädaolukordade kui ka riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral¹⁸. Elanikkonnakaitset võib defineerida kui teadmust, meetmeid ja praktikat, et näha ette, valvata, ennetada, vähendada ja saada hakkama iga ohu või kahjuga, mis võib olla põhjustatud kas loodusjõududest, tehnoloogilisest või inimtegevusest tekkinud kriisist või hoopis katastroofist¹⁹.

¹⁶ Mulinen, F. Handbook on the Law of War for Armed Forces. Geneva: ICRC 1987, lk 20.

¹⁷ Suurkivi, T., Tabur, L. Päästeameti ülesanded riiklikus kriisireguleerimise süsteemis. – Sisekaitseakadeemia toimetised 2014 (12), lk 64.

¹⁸ Elanikkonnakaitse kontseptsioon, lk 7.

¹⁹ Walker, C., Broderick, J. The Civil Contingencies Act 2004. Risk, Resilience, and the Law in the United Kingdom. Oxford: Oxford University Press 2006, lk 24.

Elanikkonnakaitse on üldiselt seotud just selliste sündmustega, kus sellel on tõenäoliselt mõju suurel arvul elanikele ning kriis nõuab kohest reageerimist, et piirata elanikele tekkivat kahju²⁰. Euroopa Liidu kriisideks valmistumise süsteem on sektorite ülene, kõikide ohtude põhine ja hõlmab kõikvõimalikke intsidente²¹. Euroopa Liidus on ka elanikkonnakaitse kõikide ohtude põhine²². Elanikkonnakaitse raames tarvitusele võetavad abinõud on suunatud peamiselt inimeste kaitsmisele, et õigushüvedest kaitsta just elu ja tervist. Sekundaarselt tuleb õigushüvedest mainida küll vara ja keskkonna kaitset, kuid sellisel juhul on tegemist laiemaga kriisireguleerimisega. Elanikkonnakaitse käsitleb meetmeid kitsamalt inimeste elu ja tervise kaitseks. See on tähtis ka varjumise korraldamise aspektist, sest tegevuse keskmes on elanik ja tema kaitsmine.

Modernne kriisideks valmistumise süsteem hõlmab nii ennetuse, valmisoleku loomise kui ka ohule reageerimise tegevusi ja samuti kriisi järgseid taastamise tegevusi²³. Ka teised autorid viitavad, et tüüpilise kriisideks valmistumise süsteemi ülesehitus lähtub ennetamise, valmisoleku, reageerimise ja taastamise funktsioonidest²⁴. Seega elanike kaitse funktsioonidena tuleb arvestada ennetamist, valmisolekut, reageerimist ja taastamist. Varjumisel saab tegevusi samuti sisustada funktsioonide ja meetmete kaupa. Näiteks elaniku riskiteadlikkus, hoiatussüsteemid, ohuteavitus, varjendite rajamine, kriisiplaanid, õppused, ohuolukorras varjumise läbiviimine, elanike evakuatsioon ja kriisi järgsed tegevused. Elanikkonnakaitse on lai meetmete süsteem, mis eeldab mitmete abinõude rakendamist. Eesti elanikkonnakaitse kontseptsioonis on meetmed jaotatud kolmeks kategooriaks: elanike teadlikkust tõstvad meetmed nagu riskikommunikatsioon ja õpetamine, kaitse tagamise meetmed nagu ohuteavitus, elanike iseseisev kaitse, kriisikommunikatsioon, evakuatsioon ja varjumine ning abi osutamise meetmed nagu kiirsekkumine, jätkuabi ja varud²⁵. Kitsamalt võib keskenduda ainult sekkumismeetmetele, mis on vajalikud inimeste elu ja tervise kaitseks ning Eesti elanikkonnakaitse kontseptsioonis on kirjeldatud, et selliste ohtude eest kaitsevad tegevustena näiteks ohuteavitus, evakuatsioon ja varjumine²⁶. Kitsam käsitlus on asjakohane, sest kriisi ajal elanike turvalisuse tagamine on seotud inimväärikuse aspektist just esmavajaduste rahuldamisega. Varjumine on üks keskne ohtude eest kaitsev meede ja olemuselt elanikkonnakaitse ülesanne.

²⁰ Walker, C., Broderick, J., lk 25.

²¹ Olsson, S. Crisis Management in the European Union. Stockholm: Springer 2009, lk 3.

²² *Ibidem*, lk 3.

²³ Coppola, D. P. Introduction to International Disaster Management. 2nd edition. Burlington: Elsevier 2011, lk 4–10.

²⁴ Lindell, M. K., Prater, C., Perry, R. W. Introduction to Emergency Management. Hoboken, NJ: Wiley 2007, lk 9.

²⁵ Elanikkonnakaitse kontseptsioon, lk 13.

²⁶ *Ibidem*, lk 7–8.

Kuna elanikkonnakaitse on olemuselt lai meetmete süsteem, siis selle hulka kuulub ka tsiviilkaitse. Selle kaudu on kujunenud modernne kriisideks valmistumise süsteem²⁷. Tsiviilkaitse aluseks oli II maailmasõja ajastu ja relvakonfliktidega kaasnenud ohud elanikkonnale. Olemuselt tsiviilkaitse on tõestanud enda tähtsust II maailmasõjas, kui toimus õhust linnade massiline pommitamine²⁸. Samas julgeolekuohud on muutunud võrreldes möödunud sajandiga. Näiteks rahvusvahelise terrorismi ja massihävitusrelvade ohtusid ei nähtud sellisena II maailmasõja järgselt, kui olukorda võrrelda tänapäevaga²⁹. Siiski on tsiviilkaitse ka tänapäeval aktuaalne ning ÜRO julgeolekunõukogu on näiteks 2009. aastal resolutsioonis nr 1894 väljendanud, et ÜRO põhikirja ja eesmärgi arvestades liikmesriigid peavad panustama elanikkonna kaitsmisele relvakonflikti ajal³⁰. Elanikkonnakaitse tegevuste raames luuakse valmisolekut sellisteks ohuolukordadeks, et kaitsta elanikkonda. Samas võimuorganid reageerivad erinevatele katastroofidele, mis võivad olla põhjustatud nii loodusjõust, õnnetusest kui ka inimtegevusest³¹. Elaniku jaoks on tihti tagajärjed ühed ja samad.

Tsiviilkaitse osas tuleb vaadata rahvusvahelise humanitaarõiguse reegleid. Tsiviilkaitse on seotud Genfi konventsioonidega ja rahvusvahelise relvakonfliktiga. Genfi konventsioonide I lisaprotokolli artikkel 61 lg (a) sätestab tsiviilkaitse olemuse, milleks on humanitaarülesannete täitmine, et kaitsta tsiviilelanikkonda sõjategevusest või õnnetustest tulenevate ohtude eest, abistada elanikkonda nende vahetute tagajärgedega toimetulemisel ning luua vajalikud tingimused ellujäämiseks³². Sellel on kolm peamist eesmärki – kaitsta elanikkonda vaenutegevuse ja õnnetustega kaasnevate ohtude eest, aidata elanikkonnal tulla toime selliste sündmuste mõjudega ning tagada vajalikud tingimused elanikkonna ellujäämiseks³³. Tsiviilkaitse on humanitaarülesannete täitmine elanike kaitseks ja seda erinevate ohtude korral. Selline käsitlus on sarnane elanikkonnakaitse sisuga. Eesmärgiks on valmistuda ohuolukordadeks, abistada elanikke ja tulla toime tagajärgedega ning pole otseselt vahet, kas oht tuleneb vaenutegevusest või õnnetusest. Genfi konventsioonide I

²⁷ Coppola, D. P., lk 4.

²⁸ Kalshoven, F., Zegveld, L. Sõjapidamise piirangud. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2007, lk 132.

²⁹ Värk, R. Liitlaste sõda Iraagis: kas legitiimne reaktsioon või illegaalne agressioon? – Juridica VII/2003, lk 498.

³⁰ Resolutsioon elanikkonna kaitsmise kohta relvakonflikti ajal [Resolution 1894 (2009), the Protection of Civilians in Armed Conflict], S/RES/1894 (2009), (ÜRO Julgeolekunõukogu (S) resolutsioon (RES) nr 1894, vastu võetud 6216. istungil 11.11.2009).

³¹ Penner, S. J., Wachsmuth, C. Disaster Management and Populations with Special Needs. – Pinkowski, J. Disaster Management Handbook. Boca Raton, FL: CRC Press 2008, lk 429.

³² 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta. – RT II 1999, 21, 121.

³³ Talmar, A. „Tsiviilkaitse“ rahvusvahelises humanitaarõiguses ning selle riigisisene rakendamine. – Sisekaitseakadeemia toimetised 2009 (8), lk 115–116.

lisaprotokolli artikkel 61 lg (a) alapunktide i–xv kohaselt on tsiviilkaitse ülesanneteks hoiatamine, evakueerimine, varjendite haldamine, pimendamise korraldamine, päästmine, meditsiiniteenused, tuletõrje, ohupiirkondade otsimine ja tähistamine, saastetõrje, hädamajutuse ja -varustuse võimaldamine, ohupiirkonnas korra taastamisel ja hoidmisel hädaabi osutamine, hädavajalike kommunaalteenuste taastamiseks kiirparandustööd, surnukehade hädamatmine või neist muul viisil vabanemine, abi eluks hädavajalike objektide säilitamisel ning ülesannete täitmisega kaasnev tegevus, sh planeerimine ja organiseerimine. Genfi konventsioon sätestab seega konkreetset tsiviilkaitse ülesanded, sh varjumise korraldamise. Tegemist on ülesannetega, mida saab täita elanikkonnakaitse raames. Õiguslikuks kitsaskohaks on asjaolu, et tsiviilkaitse kohta öeldu kehtib ainult rahvusvahelises relvakonfliktis³⁴. Seega riikide vahelise relvakonflikti ajal tuleb riigil tagada elanike varjumine, kuid Genfi konventsiooni kaudu ei laiene kohustus muudele kriisidele.

Elanikkonnakaitse puhul tuleb laiemalt arvestada vastavate ülesannete, sh varjumise korraldamise täitmist hädaolukorrast kuni relvakonfliktini. Riigikaitse arengukavas 2017–2026 märgitakse, et Eesti vastu suunatud rünnakule tuleb seista vastu kogu ühiskonna tegevusega ja ühtlasi tuleb selleks tagada elanikkonnakaitse toimimine kriisi või relvakonflikti ajal³⁵. Päästeamet saabki panustada varjumise korraldamise kaudu. Kriisile või Eesti vastu suunatud rünnakule vastu seismiseks ja elanike kaitsmiseks tuleb omada reaalseid võimeid, sh varjumise korraldamiseks. Näiteks sellisteks elanikkonnakaitse võimekusteks on toidu- ja meditsiinivarud, varjendid, strateegiline transport nagu lennukid ja helikopterid ning otsingu- ja päästemeeskonnad koos ekspertide ja varustusega³⁶.

Kokkuvõttes on elanikkonnakaitse meetmete süsteem, et kaitsta inimesi hädaolukordade ning riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral. Selliseid meetmeid rakendatakse erinevate erikordade ajal. Riigikohus on leidnud, et riigi julgeolek on põhiseaduslik väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki³⁷. Rahu, stabiilsus ja julgeolek sõltuvad õiguskaitseasutuste võimest riigis tagada õigusaktide täitmine ja kaitsta tõhusalt avalikku korda³⁸. Kogu ühiskonda mõjutavad kriisid on seotud erikordadega. Põhiseaduses on otsesõnu viiteid erikordadele. Näiteks Eesti Vabariigi põhiseadus (edaspidi *PS*) viitab § 87 p 8 kaudu

³⁴ Talmar, A., lk 120.

³⁵ Riigikaitse arengukava 2017–2026. Arengukava avalik osa. Tallinn: Riigikantselei 2017, lk 18.

³⁶ Olsson, S., lk 84.

³⁷ RKPJKo 3-4-1-2-01, p 15.

³⁸ Rover, C. Rahvusvaheline Punase Risti Komitee. Teenida ja kaitsta. Inimõigused ja humanitaarõigus politsei- ja julgeolekujõududele. Tallinn: Õigustõlkebüroo Interlex OÜ 2001, lk 189.

loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks eriolukorra väljakuulutamisele, PS § 65 p 14, § 78 p 17 ja § 129 lg 1 kaudu Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral erakorralise seisukorra väljakuulutamisele ning PS § 65 p 15, § 78 p-de 17 ja 18, § 128 lg-te 1 ja 2 kaudu sõjaseisukorra väljakuulutamisele, sh Eesti vastu suunatud agressiooni korral³⁹. PS-s nimetatud erikorrad viitavad otsesõnu sellistele olukordadele, mis ohustavad õigushüvedest elu ja tervist. Seega on nende erikordade ajal ootuspärane riigi kaitsekohustuse raames elanike turvalisuse tagamine ja elanikkonnakaitse ülesannete täitmine. Töö lisas 1 toodud joonisel on kirjeldatud elanike kaitse, riigi kaitsekohustuse, erikordade ja ohtude käsitlemise seoseid.

Kehtivas õiguses puuduvad otsesõnu sätestatud elanikkonnakaitse ülesanded. Samas õiguslikud pädevused on jaotatud valitsusasutuste või muude isikute vahel ja ülesanded on tuletatavad lähtudes üldisest pädevusest. Tegemist on läbiva põhimõttega nii kriisireguleerimise kui ka riigikaitse puhul. Hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) § 3 lg 1 sätestab põhimõtte, et iga asutus ja isik vastutab oma kriisireguleerimisülesannete täitmise eest⁴⁰. Samuti riigikaitse seadus (edaspidi *RiKS*) § 5 lg 1 sätestab põhimõtte, et riigikaitse ülesanded on riigikaitse eesmärgi saavutamiseks vajalikud ülesanded, mis seonduvad ministeeriumi valitsemisalaga, muu täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesannetega ja juriidilise isiku tegevusala või eesmärgiga⁴¹. Erakorralise seisukorra seadus (edaspidi *ErSS*) ei sätesta eraldi erakorralise seisukorra ülesandeid⁴². Töö lisas 2 on toodud ohtude ja ülesannete jäävuse seosed erikordadega rahuajast kuni sõjaajani ning selgitatud elanikkonnakaitse paiknemist selles süsteemis. Kui muidu tavaolukorras rakendatakse korrakaitse või eriseadustest tulenevaid üld- ja erimeetmeid, siis *HOS*, *ErSS* ja *RiKS* annavad vastavalt kas eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra puhul täiendavaid õiguseid põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks. Tähtis on mõista, et kui mingi asutus või isik täidab oma põhiülesannet rahuajal ja tavasündmuste korral, siis sellist ülesannet täidetakse üldiselt ka kriisi korral (v.a seadusest tulenev piirang) ning vajadusel seda kas kriisireguleerimis- või riigikaitse ülesandena. Lisaks kõiki neid ülesandeid täidetakse elanike kaitseks ja turvalisuse tagamiseks. Kui elanikkonnakaitse ülesannet pole seaduses määratletud ja seda ei saa täita lähtudes ülesannete jäävuse põhimõttest, tuleb mõelda selle kehtestamisele riigikaitse ülesandena.

³⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁴⁰ Hädaolukorra seadus. – RT I, 22.05.2018, 5.

⁴¹ Riigikaitse seadus. – RT I, 13.03.2019, 147.

⁴² Erakorralise seisukorra seadus. – RT I, 12.03.2015, 12.

1.2. Elanikkonnakaitse õigusraamistik Euroopa Liidus

Alapeatüki eesmärgiks on anda ülevaade Euroopa Liidu elanikkonnakaitse õigusraamistikust. Euroopa Liidus on kaasaegne elanikkonnakaitse käsitus, aga see määratleb ainult üldise raamistiku. Euroopa Liidu käsituses on kriisideks valmistumine samuti ülesse ehitatud ennetuse, valmisoleku, reageerimise ja ka taastamise sammastele⁴³. Euroopa Liidus käsitleb elanikkonnakaitset Euroopa Liidu toimimise leping (edaspidi *ELTL*) ning liidus on loodud eraldi elanikkonnakaitse mehhanism.

ELTL-i artikkel 6 p f toob välja, et Euroopa Liit on pädev võtma vastu meetmeid kodanikukaitse valdkonnas (ingl. k. tekstis on *civil protection*)⁴⁴. Märkusena olgu öeldud, et hilisemad Euroopa Liidu õigusaktid lähtuvad tõlkes kodanikukaitse asemel elanikkonnakaitsest. ELTL-i artikkel 196 avab elanikkonnakaitse tähenduse Euroopa Liidus ja selle lg 1 kohaselt hõlmab see liikmesriikide koostööd, et tõhustada loodusõnnetuste või inimtegevusest tingitud õnnetuste ennetamiseks ja nende eest kaitsmiseks loodud süsteeme. Euroopa Liidu õigusaktide sõnastik võtab kodanikukaitse (st elanikkonnakaitse) olemuse sisu kokku järgmiselt: tegemist on inimeste, keskkonna ja vara kaitsmisega igasuguste loodusõnnetuste ning inimtegevusest tingitud katastroofide eest⁴⁵. Seega õigushüvedest on viiteid nii elu, tervise, vara kui ka keskkonna kaitsmisele. Euroopa Liidu käsitust analüüsides jääb esmalt mulje, et Eesti elanikkonnakaitse kontseptsiooni käsitus on mõne võrra laiem, kuna viimane hõlmab nii hädaolukordasid kui ka riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavaid ohtusid, kuid samas Euroopa Liidu käsitus rõhutab loodusõnnetuste ja katastroofide aspekti, mitte julgeoleku ohtusid. Teisalt, lisaks elanike kaitsmisele toob Euroopa Liidu käsitus otseselt sisse õigushüvedest keskkonna ja vara kaitsmise aspekti.

Euroopa Liidu õigus ei piira kuidagi liikmesriigi tegevusi elanikkonnakaitse valdkonnas ja seda ka julgeolekuohtude vastu, vaid ELTL-i artikkel 196 määratleb ja raamistab liikmesriikide vahelist koostööd elanikkonnakaitse tegevuste valdkonnas. Tegelikult on otsesed seosed loodusõnnetuste, katastroofide ja julgeolekuohtude vahel olemas ka Euroopa Liidu õiguses. Euroopa Liidu õiguses loodusõnnetusest ja inimtegevusest tekitatud ohtude ning julgeolekuohtude omavahelist seost väljendab mõneti solidaarsusklausel. ELTL-i solidaarsusklausel lepingu artikli 222 lg 1 kohaselt

⁴³ Olsson, S., lk 11.

⁴⁴ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 202, 7.6.2016.

⁴⁵ Euroopa Liidu Teataja. Elektrooniline Euroopa Liidu õigusaktide kokkuvõtete sõnastik. Termin kodanikukaitse. – https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/civil_protection.html (3.7.2019).

sätetab, et liit ja selle liikmesriigid tegutsevad üheskoos solidaarselt, kui liikmesriiki tabab terrorirünnak või kui ta langeb loodusõnnetuse või inimtegevusest tingitud õnnetuse ohvriks, sh koostöö võib hõlmata sõjaliste vahendite mobiliseerimist. Seda enam on seos olemas, kui Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 17. detsembri 2013. a otsus nr 1313/2013/EL liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta (edaspidi *Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 1313/2013/EL*) sätestab artikli 1 lõikes 2, et mehhanismi abiga tagatakse eelkõige inimeste, aga ka keskkonna ja vara, sh kultuuripärandi kaitse igasuguste loodusõnnetuste või inimtegevusest tingitud õnnetuste eest (sh terroriaktide tagajärgede või tehnoloogiliste, kiirgus- ja keskkonnaõnnetuste või ägedate tervisega seotud hädaolukordade eest) nii liidus kui ka väljaspool seda⁴⁶. Selle viimati nimetatud sättega rõhutatakse ka eelkõige inimeste kaitse vajadust, mis on elanikkonnakaitse ja selle ülesannete olulisemaid aspekte. Samuti on lai ohtude käsitus. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 1313/2013/EL sätestab artikli 1 lõikes 3 ühemõtteliselt, et elanikkonnakaitse mehhanismiga ei piirata kuidagi liikmesriikide esmast vastutust kaitsta oma territooriumil inimesi, keskkonda ja vara õnnetuste eest ning tagada oma õnnetuste ohjamise süsteemide piisav suutlikkus. Seega liikmesriik on pädev ise otsustama, milliseid elanikkonnakaitse ülesandeid täidetakse ja kuidas seda tehakse.

Kokkuvõttes on Euroopa Liidu käsituse üheks mõtteks olnud riikide koostöö raamistamine ja tõhustamine ning ühise fookuse seadmine elanikkonnakaitse valdkonnas. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 1313/2013/EL sätestab artikli 1 lõikes 1, et elanikkonnakaitse mehhanismi eesmärkideks on tugevdada liidu ja liikmesriikide vahelist koostööd ja hõlbustada koordineerimist ning parandada loodusõnnetuste või inimtegevusest tingitud õnnetuste ennetamise, nendeks valmisoleku ja neile reageerimise süsteemide tõhusust. Euroopa Liidu elanikkonnakaitse mehhanismil on kolm sammast – ennetamine, valmisolek ja reageerimine. See käsitus peegeldab kaasaegse elanikkonnakaitse funktsioone, kuid otseselt ei ole varjumise korraldamise ülesandeid. Samas Euroopa Liidu õiguses pole selleks ka mingeid takistusi. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 1313/2013/EL viitab artikli 9 lg 1 kaudu sellele, et pädevad teenistused on peamiselt kas elanikkonnakaitse- või päästeteenistused. Lõppastmes on iga liikmesriigi enda õiguspoliitiline otsus, kas määratleda elanikkonnakaitse ülesande sisu ja see sätestada oma õiguskorras. Euroopa Liidu elanikkonnakaitse mehhanismiga ei piirata riikide esmast vastutust kaitsta oma territooriumil elanikke õnnetuste eest ega tagada oma kriisi ohjamise süsteemide piisav suutlikkus.

⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 17. detsembri 2013. a otsus nr 1313/2013/EL liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta. – ELT L 347, lk 924–947.

1.3. Varjumise käsitlus ja sellega seotud ülesanded

Järgnevalt tuleb käsitleda varjumise korraldamise sisulist olemust ning anda ülevaade võimalikest seonduvatest ülesannetest. See annab teadmise, milliseid alaülesandeid korraldab või saab täita Päästeamet. Tähtis on varjumise korraldamist ja kaasnevaid ülesandeid vaadelda koosmõjus, sest see on seotud mitme elanikkonnakaitse ja tsiviilkaitse ülesandega. Asjakohane on selgitada ka elanike varjumise, evakuatsiooni ja hädamajutuse korraldamise erisust. Nimetatud ülesanded on küll mõneti sarnased, kuid oma sisult ja ulatuselt erinevad. Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud elanikkonnakaitse kontseptsioon viitab, et Eestis puuduvad mitmed elu ja tervise kaitsmiseks rakendatavad meetmed, mis on seotud just sõjaliste ohtudega – nt varjumine sõjaliste rünnakute korral, valmisolek väga ulatuslikuks evakuatsiooniks ning ründeohu korral viivitamatult teavitust võimaldav hoiatussüsteem⁴⁷. Seega on varjumise vajadus eriti aktuaalne relvakonflikti korral, et kaitsta elanikkonda ohtude eest. Mainitud ülesanded on omavahel tihedalt seotud. Varjumist on keeruline korraldada, kui puudub selgus ülesande täitjast ja tegelikust suutlikkusest seda täita.

Kehtivad õigusaktid ei käsitle otsesõnu varjumise korraldamist, kuigi see on tsiviilkaitse ülesanne. Varjumist võib käsitleda ka laiemalt, kui seda on tsiviilkaitse ülesanne. Varjumine on määratlemata õigusmõiste. Senini kriisideks valmistumist koordineeriv Siseministeerium on oma juhistes selgitanud, et varjumine on oma olemuselt inimeste ajutine paigutamine ohustatud alal asuvate hoonete siseruumidesse (varjav keskkond) ning varjumise eesmärk on kaitsta inimeste elu ja tervist väliskeskkonna ohtude eest⁴⁸. Tegemist on hea definitsiooniga, mis aitab varjumist eristada näiteks evakuatsioonist või hädavajalikust majutusest ning on seotud kiire sekkumise vajadusega elanike kaitseks ohustatud alal. Varjumisel on keskne elu ja tervist kaitseva varjava keskkonna tagamine ohtude eest ning seda kõike ohustatud alal. Definitsioon on olemuselt võrreldav tsiviilkaitse varjumise käsitusega, mis oma eesmärgilt on seotud kaitsega sõjaliste ohtude eest. Elanikele antud käitumisjuhistes on siseruumi varjumise vajaduse osas selgitatud järgmist: sündmus on ootamatu; oht tuleneb väliskeskkonnast; koheselt tuleb tegutseda; siseruum kaitseb ohu eest; evakuatsioon on ohtlikum võrreldes varjumisega; ohuala on ulatuslik; evakueerimiseks pole sobivat kohta⁴⁹.

⁴⁷ Elanikkonnakaitse kontseptsioon, lk 5.

⁴⁸ Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon. Tallinn: Siseministeerium 2018, lk 7.

⁴⁹ Käitumisjuhised kriisiolukordadeks. Tallinn: Siseministeerium ja Riigikantslei 2018, lk 32.

Teisalt varjumist on defineeritud ka sellisena, et see on eluks vajaliku teenuse pakkumine katastroofi mõjul ümberpaiknenud elanikele kogunemiseks mõeldud rajatises, mis on ohutu, sanitaarne ja turvaline⁵⁰. See definitsioon on pigem seotud hädavajaliku majutuse pakkumisega. Magistritöö kontekstis on rõhuasetus rohkem ohuolukorras varjumisel ja seda kõike tulenevalt väliskeskkonna ohtudest, et ohustatud alal kaitsta inimese elu ja tervist. Alternatiivne definitsioon küll katab varjumise olemust, kuid sisu pole seotud ohustatud alaga. Asjakohasem on lähtuda Siseministeeriumi poolt pakutud definitsioonist, arvestades ka tsiviilkaitse varjumise käsitust. Euroopa Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi osas on varjumise peamist vajadust kirjeldatud seoses elanike kaitsmisega ilmastiku ja konfliktidega kaasnevate ohtude eest, et pakkuda inimestele ohutut, turvalist ja kaitsvat keskkonda⁵¹. Ka siin on küsimuseks, kas mõeldakse kaitset ohtude eest konkreetses ohuolukorras või pigem hädamajutuse osa. Definitsioon on liiga abstraktne.

Soome Vabariik on avalike varjumiskohtade ja tsiviilkaitse varjendite osas heaks näiteks, kus on realselt mõeldud läbi ohuolukorras varjumise korraldus ja olemas varjendid elanike kaitseks. Soome lähenemine katab varjumise definitsiooni, mis käsitleb ohualal varjava keskkonna kaudu elanike kaitsmist väliskeskkonna ohtude eest. Näiteks Helsingi linnas on ametlikult mõeldud läbi elanike varjumise korraldus ohustatud alal, info on tehtud kõigile avalikult kättesaadavaks ning olemasolevaid avalikke tsiviilkaitse varjendeid (nt spetsiaalne ruum või ehitis) kasutatakse elanike kaitsmiseks relvakonflikti, hoone varingu, kiirgussündmuse või mürgistuse ohu korral⁵². Soomes valdkonna eest vastutav Siseministeerium on avalikult selgitanud, et tsiviilkaitse varjendite eesmärgiks on ohuolukorras pakkuda elanikele kaitset peamiselt sõjaliste ohtude eest ja seda ohustatud alal, kus inimesed tavapäraselt kas liiguvad, elavad või töötavad⁵³. Soome näitel riigi tsiviilkaitse süsteem töötab varjumise korraldamiseks. Soome praktikas kasutatakse teadlikult mõistet tsiviilkaitse ning nende pääste- ja tsiviilkaitse süsteem on seotud stabiilsuse, olukorra hindamise ja riskide analüüsimisega, et tagada normaaltingimustest sujuv üleminek kriisiaega⁵⁴.

⁵⁰ Mass Care, Emergency Assistance, Temporary Housing, and Human Services Annex. Washington: Department of Homeland Security and Federal Emergency Management Agency 2016, lk 5.

⁵¹ European Commission. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Shelter and Settlements. – https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/emergency-shelter_en (3.11.2019).

⁵² City of Helsinki. Civil Defence Shelters. – www.hel.fi/helsinki/en/administration/administration/services/service-description?id=4843 (3.11.2019).

⁵³ Ministry of the Interior. Civil Defence Shelters. – <https://intermin.fi/en/rescue-services/preparedness/civil-defence-shelters> (3.11.2019).

⁵⁴ Talmar, A., lk 128 ja 130.

Kui varjumist eristada ulatuslikust evakuatsioonist, siis HOS § 16 lg 2 järgi ulatuslik evakuatsioon on hädaolukorra või selle ohu korral toimuv elanikkonna ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta. Kui varjumine tähendab just ohustatud alal elanike elu ja tervise kaitsmist läbi sobiva füüsilise ja turvalise keskkonna, siis evakuatsioon on elanike ajutine ümberpaigutamine ja äraviimine ohustatud alalt ohutusse kohta. Seega on varjumine ja evakuatsioon eristatavad ning mõneti alternatiivsed tegevused, kuid olemuselt saavad toimuda ka samal ajal. Samuti on võimalik, kui oht katab väga ulatuslikku maa-ala, siis elanike varjumisele eelneb ikkagi evakuatsioon, et elanikud jõuaksid ettenähtud varjumiskohta. See sõltub konkreetsest ohuolukorrast.

Hädavajalik majutus on pigem seotud vältimatu sotsiaalabiga, mis sotsiaalhoolekande seaduse § 8 lg 1 kohaselt hõlmab toidu, riietuse ja ajutise majutuse pakkumist⁵⁵. Kriisi ajal ajutise majutuse võimaldamine pole lihtsalt füüsilise varjualuse pakkumine, vaid evakueeritud inimestele tuleb tagada toitlustus ja muid materiaalseid toetuseid, sh selline varjupaik täidab kriisi ajal vajalikku informatsioonikeskuse ülesannet⁵⁶. See on seotud inimväärikuse printsiibi järgimisega. Varjumise korraldamine pole sellisena hädavajaliku majutuse pakkumine, kuid selle raames saab elanikule pakkuda toitu või majutust. Iseenesest elanike hädavajalik majutus pakub samuti kaitset ohu eest (nt ilmastik), aga seda mitte ohustatud alal varjumise kaudu väliskeskkonna ohu eest. Pigem on see kaitsev meede kriisi ajal, et tagada sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtete järgimine. See pole enam Päästeameti pädevuses, vaid pigem kohaliku omavalitsuse poolt rakendatav meede.

Varjumine on tsiviilkaitse üks ülesanne. Seega tuleb analüüsida, millised on seotud ülesanded ja kuidas näeb välja varjumise korraldamise protsess. Nimelt sõjaliste ohtude kontekstis tsiviilkaitse all peetakse silmas elanikkonna organiseeritud kaitset⁵⁷. See viitab organiseeritud ülesannete kogumile. Samad põhimõtted kehtivad ka tsiviilkriiside puhul, kuid erisused võivad olla seotud konkreetse varjumiskohaga (nt kas see on tavaline hoone või sõjalise ohu eest kaitsev rajatis või ettevalmistatud varjend). Tsiviilkaitse eripära osas tuleb arvestada, et selle arengut on oluliselt mõjutanud nii I kui ka II maailmasõda, kui Euroopa riikide linnasid pommitati ulatuslikult õhust ning tsiviilkaitse keskne kontseptsioon on olnud kaitsta elanikkonda relvastatud vaenlase eest⁵⁸.

⁵⁵ Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 13.03.2019, 155.

⁵⁶ Kroon, M. B. R., Overdijk, W. I. E. Psychosocial Care and Shelter Following the Bijlmermeer Air Disaster. – Boin, A. Crisis Management. Volume III. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 330.

⁵⁷ Kalshoven, F., Zegveld, L., lk 132.

⁵⁸ Levinson, J. Military Involvement in Disaster Response. – Pinkowski, J. Disaster Management Handbook. Boca Raton, FL: CRC Press 2008, lk 416.

Tsiviilkaitse oli eelmisel sajandil seotud tuumarünnaku ohuga ja valitsuste poolt rakendatud kaitsemeetmetega – nt ohu avastamissüsteem ja ohuteavitus, otsingu- ja päästemeeskonnad, tugevdatud varjendid ning kohalikud ja regionaalsed koordinaatorid⁵⁹. Varjumisega seoses ja elanike kaitseks võib omavaheliste seostena vaadelda ka järgmisi tsiviilkaitse ülesandeid: ohuteavitus, evakuatsioon, pimendamise korraldamine, hädavajaliku majutuse ja vajaliku varu võimaldamine ning ülesannete täitmisega kaasnev tegevus, sh planeerimine ja organiseerimine⁶⁰. Ajalooliselt on riigid selliste elanike kaitsmiseks mõeldud meetmete tagamiseks tekitanud eraldi õigusraamistiku või asutanud riiklikke tsiviilkaitse asutusi⁶¹. Tänapäeval on kõige aktuaalsemad varjumise korraldamisega seotud ülesanded järgmised: varajane hoiatus; ohuteavitus; elanike evakuatsioon; varjumise protsessi planeerimine ja organiseerimine; varjumiskohtade rajamine ning nende ettevalmistus ja kriisi ajal kasutusele võtmine; elanikele varjumiseks kas korralduste või käitumisjuhiste andmine. Kriiside puhul on tavaline, et pole selget eelhoiatust⁶². Üldiselt elanikud tunnetavad kriiside ohtusid, kuid nad ootavad turvalisuse tagamist riigi poolt⁶³. Seega on varjumise korraldamisel ka kriitiline ajaline faktor, et ohust teada saades koheselt ohupiirkonnas elanikke hoiatada, anda käitumisjuhised ja korraldada varjumine. Samuti kriisi ajal pole aega hakata mingeid ülesandeid ümber jaotama või vastavat võimekust looma. Ohuolukorras varjumise aktiivne läbiviimine eeldab peamiselt ohustatud alal viibivate inimeste teavitamist ja nende suunamist, ohustatud ala piiramist ja samuti muid tavalisi tegevusi, mida rakendatakse elanike evakuatsiooni korral⁶⁴. Varjumise korraldamisel on küsimus, kas tuleb rakendada mõnda riikliku järelevalve meetet (nt viibimiskeeld, vahetu sund, asja sundkasutusse võtmine või mõni muu meede).

Kriisi ajal elanike varjumise korralduse võib jaotuda kolmeks – vabatahtlik varjumine, soovituslik varjumine ning sunniviisiline varjumine. Elanike vabatahtlik varjumine ei eelda eraldi õiguslikku regulatsiooni ja volitust ning oma sisult tähendab seda, et ohuolukorras elanikud ise varjuvad ja seda enda tahte alusel omaalgatuslikult. Riigi poolt ei anta selleks eraldi suuniseid ega soovitusi. Tegemist on olukorraga, kus inimesed ise tajuvad võimalikku ohtu ning varjuvad. Elanike soovituslik varjumine tähendab seda, et mingi ohu või selle kahtluse korral riigi poolt antakse

⁵⁹ Coppola, D. P., lk 5.

⁶⁰ Mulinen, F., lk 20–21.

⁶¹ Coppola, D. P., lk 5.

⁶² Lagadec, P. Understanding the French 2003 Heat Wave Experience: Beyond the Heat, a Multi-Layered Challenge. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 308.

⁶³ Boin, A., Hart, P. Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? – Boin, A. Crisis Management. Volume III. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 3.

⁶⁴ Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon, lk 7.

elanikele vastavate teavituskanalite kaudu soovitus varjumiseks, et kaitsta elu või tervist. Heaks näiteks on olukord, kus läheneva tormi või leviva mürgise suitsu tõttu soovitataks elanikel olla hoone siseruumides. Sisuliselt on soovitusliku varjumise korral tegemist olukorraga, kus pädev korrakaitseorgan rakendab riikliku järelevalve üldmeetmena korrakaitseaduse (edaspidi *KorS*) § 26 lõikes 1 kirjeldatud teavitamist⁶⁵. Ennekõike on tegemist asjakohase meetmega, kui inimese elu või tervis pole veel ohus ja seda rakendatakse ohu ennetamiseks. Selliseks soovitusliku varjumise korraldamise teavituseks ei ole Päästeametil vaja täiendavat õiguslikku alust, kuna see on kaetud *KorS* § 26 üldmeetme sisuga. Elanike sunniviisiline varjumine tähendab seda, et ohuolukorras elanikel kas keelatakse teatud asukohas viibimine (õiguslikult viibimiskeeld) või neile antakse konkreetne korraldus minna mingisse avalikku varjumiskohta (varjav keskkond). Osaliselt on võimalik sellist sunniviisilist varjumist korraldada läbi *KorS* § 44 lõikes 1 kirjeldatud viibimiskeelu erimeetme, kui esineb nimetatud sätte p-s 1 kirjeldatud isiku elu või tervist ähvardav vahetu oht. Sellisel juhul pädev korrakaitseorgan saab kehtestada viibimiskeelu. Näiteks mingis konkreetses ohuolukorras kehtestatakse viibimiskeeld välitänavatel või muul alal, kui see jääb ohukeskkonda ja -raadiusse. Samas tekib õiguslikult probleem, kas ja kuidas saab anda elanikule korraldust minna näiteks avalikku varjumiskohta. Samuti on küsimus, kas viibimiskeeld ja selle kaudu vahetu sunni kohaldamine on ikkagi õiguspärane või kas varjumiseks saab meetme kohaldamisega võtta sobivat hoonet sundkasutusse. See ei pruugi sellisena olla õiguspärane ning seda analüüsitakse töös edasi. Kehtivas õiguskorras ei ole sellist elanike varjumise korralduse spetsiifikat arvestavat erimeedet. Seda eriti ulatuslikuks varjumise korraldamiseks sarnaselt HOS-i ulatusliku evakuatsiooniga.

Varjumise korraldamise temaatika haakub ka kollektiivkaitsega ning selle raames elanike kaitse vajadustega. Eesti Vabariik on liitunud Põhja-Atlandi lepinguga⁶⁶. Eesti on NATO liige ja peab arvestama organisatsiooni tegevusega. Lepingu preambuli kohaselt on selle üheks eesmärgiks kaitsta rahva vabadust ja tsivilisatsiooni ning artikli 3 kohaselt lepingu osalised arendavad vastavalt oma võimekusi. NATO poliitika kohaselt tuleb elanikke kaitsta ning selleks tuleb kohalike ametkondadega teha koostööd ja rakendada kõiki meetmeid, et vältida ja vähendada võimaliku konflikti ja sõjalise operatsiooni negatiivseid mõjusid elanikkonnale⁶⁷. NATO kollektiivkaitse pole pelgalt relvakonflikti tingimustes enesekaitse teostamine, vaid tähelepanu tuleb pöörata ka elanike

⁶⁵ Korrakaitseadus. – RT I, 13.03.2019, 95.

⁶⁶ Põhja-Atlandi leping. – RT II 2004, 5, 14.

⁶⁷ NATO. Policy for Protection of Civilians. Kiidetud heaks 2016. aastal Varssavis toimunud NATO tippkohtumisel. – www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160705_1607-protection-civilians-en.pdf (27.9.2019).

kaitse vajadustele seoses kaasnevate ohuolukordadega. Relvakonflikti ajal varjumise korraldamisel on tsiviil- ja militaarvaldkonna omavaheline koostöö väga oluline, et sõjalise operatsiooni tingimustes teada vajadust anda elanikele teavitusi, soovitusi või juhiseid. Võimaliku sündmuse korral üks esmastest elanikkonnakaitse ülesannetest ongi ohuteavituse kaudu elanikkonna hoiatamine ja inimesele sobiliku käitumisjuhise andmine enda kaitsmiseks⁶⁸. Päästeamet saab seda rolli täita. Ilma vastava koostööta jääb vajalik eelhoiatusaeg tsiviilvaldkonna esindajate jaoks liiga lühikeseks, et efektiivselt korraldada elanike varjumist. Eriti keerukas on sellisel juhul elanike ulatusliku varjumise korraldamine ning seda relvakonflikti tingimustes.

Kokkuvõttes tähendab varjumine ohuolukorras elanike elu ja tervise kaitsmise eesmärgil nende ajutist paigutamist ohustatud alal asuva hoone või rajatise siseruumi, mis tagaks sobiliku varjava keskkonna just väliskeskkonna ohtude eest. Varjumise aktuaalsus sõltub kriisist, ohust ja selle intensiivsusest ning kõige suurem vajadus varjumise korraldamiseks on seotud relvakonfliktiga. Ka varjumiskohad võivad sõltuvalt kriisist olla erinevad – tormi korral võib selleks olla elanike kodu, kuid relvakonflikti korral riigi poolt ettevalmistatud ja füüsiliselt tugev varjend. Varjumine on tihedalt seotud ka ohuteavituse ja evakuatsiooniga. Oluline on ka varajane hoiatussüsteem, et tuvastada varjumise vajadust kaasatoovat ohtu ja tagada varjumise korralduse läbiviijale piisav aeg otsustamiseks ja tegutsemiseks. Kui varjumist tingiv oht on tuvastatud, siis järgnevalt tuleb otsustada varjumise korraldamine. Selleks tuleb kiirelt elanikke teavitada, anda käitumisjuhised ja viia varjumine läbi (nt varjumiskohtade kasutusele võtmine, inimeste suunamine õigesse asukohta, vajadusel elanike evakuatsioon ja transport sobilikku varjumiskohta). Need on elanikkonnakaitse reageerimise funktsiooni meetmed. Varjumise ettevalmistus hõlmab elanikkonnakaitse ennetava funktsiooni meetmete kaudu ka elanike teadlikkuse tõstmist ja õpetamist. Valmisoleku funktsiooni kaudu tagatakse sobilike füüsiliste varjumiskohtade rajamine ja ette valmistamine, et kriisi korral võtta need kiirelt kasutusele, sh koos vajalike varudega. Seega varjumise korraldamine eeldab nii planeerimist kui ka organiseerimist, sh järelevalve teostamist varjumiskohtade üle. Olemuselt võib elanike varjumine olla kas vabatahtlik, soovituslik või sunniviisiline. Õiguslikult kõige keerukam ja intensiivsem on sunniviisiline ulatusliku varjumise korraldamine, mis eeldab riikliku järelevalve meetmeid. Hetkel on ebaselge, kas kehtiv õiguskord on selleks üldse sobilik, milline asutus on selleks pädev ja milliseid meetmeid on vaja selle korraldamiseks. Seda analüüsitakse töös ka edasi.

⁶⁸ Lindell, M. K., Prater, C., Perry, R. W., lk 311.

1.4. Varjumise korraldamine kui riigi kaitsekohustuse täitmine

Järgnevalt analüüsitakse, kas ja millises ulatuses on varjumise korraldamine riigi kaitsekohustus, mis on tegevuse legitiimne eesmärk ning miks on riigi tegevus varjumise korraldamisel kohane. Üldiselt on riigi valitsuse vastutus tagada elanike turvalisust seotud elu ja vara kaitsega näiteks hädaolukordade, katastroofide ja muude ekstreemsete sündmuste korral⁶⁹. Eesti julgeolekupoliitika aluste kohaselt on julgeolekupoliitika eesmärk kindlustada riigi iseseisvus ja sõltumatus, rahva ja riigi kestmine, territoriaalne terviklikkus, põhiseaduslik kord ja elanikkonna turvalisus, sh seda kõike põhiõigusi ja -vabadusi järgides⁷⁰. Julgeolekupoliitika viitab elanike turvalisuse tagamisele. Varjumise korraldamisel tagatakse turvalisust sellega, et kaitstakse elaniku elu ja tervist.

Elanike varjumise korraldamisel tuleb arvestada põhiseaduse piire. PS § 3 lg 1 kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellel on nii positiivne kui ka negatiivne tähendus, mille kohaselt esiteks kõik riiklikud aktid peavad olema taandatavad põhiseadusele ja riikliku akti volitusaluselt peab olema põhiseadus (seaduse reservatsioon) ning teiseks aktid ei tohi olla vastuolus põhiseadusega (primaarsuse põhimõte)⁷¹. Seega elanike kaitseks ja turvalisuse tagamiseks varjumise korraldamine eeldab seaduslikku alust ja kooskõla PS-ga.

Elanike turvalisuse tagamine on seotud põhiseaduse sisemise ja välise rahu kaitsmise ning rahva säilimisega. Siit on võimalik tuletada tegevuse legitiimset eesmärki. PS preambul hõlmab rahu tagamist ja ka rahva säilimist. Elanike ehk rahva turvalisuse tagamine on PS preambulist tulenevalt riigi tuumikülesanne⁷². Riigivõimu olulisemat osa nimetatakse tuumikülesandeks⁷³. Riigikohus on öelnud, et põhiseaduse mõtte kohaselt on neid ülesandeid kohustatud täitma riigivõim ning neid ei saa delegeerida täitmiseks eraõiguslikele isikutele⁷⁴. Olemuselt rahu tagamine on põhiseadusest tulenev ülesanne ja põhiõigusliku kaitsekohustuse objekt⁷⁵. See on seotud inimeste elude kaitsega.

⁶⁹ Comfort, L. K. Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 291.

⁷⁰ Eesti julgeolekupoliitika alused. Riigikogu 31.5.2017 otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine. – RT III, 06.06.2017, 2, lk 2.

⁷¹ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/eriväljaanne, lk 11–12.

⁷² Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon, lk 9.

⁷³ Narits, R. jt. PõhiSK § 3/3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017, lk 52.

⁷⁴ RKÜKo 3-1-1-86-07, p 21.

⁷⁵ Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. – Juridica 2004/VII, lk 453.

Õigusteoorias on kujunenud seisukoht, et põhimõtteliselt on riigil kaugeleulatuv kohustus kaitsta iga inimese elu, kuid samas on riigil otsustamisel ka valik, kuidas seda kohustust tuleks täita⁷⁶. Eesti PS-i preambuli kohaselt on riigi ülesanne sisemise ja välise rahu kaitsmine ühiskonnas. PS-i kommentaaride järgi esimesel juhul ähvardab riiki ja ühiskonda oht seestpoolt, näiteks kuritegevus, nakkushaigused, loodusõnnetused ja inimesed, kes eiravad õiguslikke ning muid ühiselu reegleid ega täida oma kohustusi ning teisel juhul peab riik kaitsma ühiskonda ja inimesi ka väljastpoolt tuleneva ohu korral⁷⁷. Elanikkonnakaitse raames varjumise korraldamine on seotud nii sisemise kui ka välise rahu kaitsega. Rahu ja elanike kaitseks tuleb asutuste või isikute põhiülesandeid ning ka kriisireguleerimis- ja riigikaitseülesandeid käsitleda omavahelises koosmõjus. Sisemise rahu kaitsmine tähendab, et riigi ülesanne on kaitsta sisemist korda ja moodustada selleks vajalikke institutsioone, mis on kohustatud looma tingimused õigusrikkumiste vältimiseks⁷⁸. Sisult selliseks valitsusasutuseks on ka Päästeamet. See on omakorda seotud avaliku korra tagamisega. KorS § 4 lg 1 kohaselt avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus. Kusjuures ajalooliselt avaliku korra kaitse on oma olemuselt alati olnud riigivõimu üheks põhiliseks ülesandeks⁷⁹. Lisaks ühtedeks sellisteks riigivõimu ülesanneteks on põhiseadusliku korra ja riigi julgeoleku tagamine.

Elanikkonnakaitstes varjumisega kaitstakse peamiselt inimese elu ja tervist ning seda erinevate kriisidega kaasnevate ohtude eest. Eesmärgiks on kaitsta võimalikult paljude inimeste elu ja tervist. Sellised õigused on seotud põhiseaduse piiride ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (edaspidi *EIOKonv*)⁸⁰. Kusjuures individuaalsed õigused, sh õigus elule ja tervisele, on seotud sisemise julgeoleku kaitsehüvedega, kui neid ohustatakse viisil, mis ei vasta avaliku õiguse normidele⁸¹. PS § 13 lg 1 sätestab selgelt, et igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Säte on otseselt seotud riigi kaitsekohustusega. Küsimus pole selles, kuidas riik kaitseb elanikke teise inimese või riigi enda eest, vaid just konkreetsete ohtude eest. Siin on mõeldud ka seda, et riik kaitseks põhiõiguste kandjat kolmandate isikute rünnete eest⁸². Varjumise vajadus võib kaasneda ka pahatahtliku isiku poolt tekitatud ründega, kui sellega ohustatakse teiste inimeste elu

⁷⁶ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 69.

⁷⁷ Narits, R. jt. PõhiSK preambul/14, lk 37.

⁷⁸ *Ibidem*, lk 37.

⁷⁹ Aedmaa, A. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. – *Juridica* 2004/VII, lk 499.

⁸⁰ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

⁸¹ Niemeier, M. Nõuded õigusriiklikule politseiõigusele – proportsionaalsuse põhimõte ja Euroopa õigus. – *Juridica* 2004/VII, lk 464.

⁸² Ernits, M. PõhiSK § 13/4, lk 188.

ja tervist. PS § 16 sätestab ühemõtteliselt, et igaühel on õigus elule. Nimelt elu kaitse ongi riigi fundamentaalne ülesanne⁸³. Ka EIÕKonv sätestab artikli 2 lg 1 kaudu, et igaühe elu kaitstakse seadusega. Samuti PS § 28 lg 1 sätestab, et igaühel on õigus tervise kaitsele. Elanikkonnakaitses varjumise kaudu on riigi võimalike sekkumistegevuste üheks eesmärgiks ka elaniku tervise kaitse.

Eesti kontekstis varjumise korralduse planeerimisel ei tohi unustada ära sotsiaalliigi ja võrdsuse põhimõtteid. PS § 10 sätestab inimväärikuse ja sotsiaalliigi põhimõtted. Seega elanike turvalisuse tagamisel peab arvestama, et kriisi ajal ülesannete täitmisel ei põhjustataks inimestele täiendavaid kannatusi ega kohelda neid ebainimlikult. Varjumise korraldamisel tuleb arvestada, et PS § 12 lg 1 kohaselt kõik on seaduse ees võrdsed. Ka EIÕKonv sätestab artikliga 14 diskrimineerimise keelu. Üldise põhimõttena kriiside ajal tuleb turvalisus tagada kõigile elanikele, kui see on võimalik. Seadusega on vastuolus õigustamata ebavõrdne kohtlemine⁸⁴. Riigivõimu kohustus on vabadust kaitsta ja austada⁸⁵. Ebavõrdse kohtlemise ja riivete osas tuleb lähtuda sellest, et isikut tuleb kaitsta seda tugevamini, mida intensiivsemalt tema õigusi tegelikult riivatakse⁸⁶. Põhiõiguste objektiivne mõju kohustabki riiki esimeses järjekorras tegutsema oma kodanike elu ja kehalise puutumatuse kaitseks⁸⁷. Seega on elanike varjumise korraldamisel oluline neid kõiki põhimõtteid arvestada.

Kokkuvõtlikult on legitiimse eesmärgina elanike turvalisuse tagamine seotud rahva säilimise ja rahu tagamisega. See on riigi kaitsekohustus ja tuumikülesanne. Ohuolukorras elanike turvalisuse tagamiseks on varjumise korraldamine kohane meede, et kaitsta inimese elu ja tervist. Seda enam, et elu kaitse ongi riigi fundamentaalne ülesanne. Seetõttu viiakse riigi kaitsekohustust ellu ka varjumise korraldamise kaudu. Kaitsekohustuse täitmiseks peab oht olema teada ja võimalik võtta tarvitusele kohaseid abinõusid. Elanike turvalisuse tagamisel tuleb lähtuda põhiseaduse piiridest ja seaduslikkuse alusest. Päästeameti varjumise korraldamise pädevus ja riikliku järelevalve meetmed peavad õigusaktides olema selgelt määratletud ja kooskõlas volituste piiridega. Seega, kas esineb õiguslik pädevus varjumise ülesande täitmiseks ning millises ulatuses tohib asutus üldse tegutseda ja sekkuda isikute õigustesse. Erikordade korral on ootuspärane ja kohane riigi kaitsekohustuse raames elanike turvalisuse tagamine.

⁸³ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 71.

⁸⁴ Lõhmus, K. Võrdsusõiguse kontroll Riigikohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus. – Juridica II/2003, lk 111.

⁸⁵ Ernits, M. PõhiSK § 12/13, lk 177.

⁸⁶ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 60.

⁸⁷ Schoch, F. Politsei- ja korrakaitseõiguse tulevik – tendentsid, väljavaated, arenguteed. – Juridica 2004/VII, lk 478.

1.5. Ohuolukorrad, millega võib kaasneda varjumise vajadus

Riigi elanikke võivad ohustada erinevad kriisid – hädaolukorrad, terrorirünnakud, relvakonfliktid. Varjumise aspektist tuleb käsitleda hädaolukordadega kaasnevaid ohtusid ning julgeolekualaseid ohtusid. Riigil tuleb tagada valmisolek ohuolukordadeks, et kriisi korral kaitsta elanike elu ja tervist. Ohu käsitus on oluline nii avaliku korra, hädaolukorra, põhiseadusliku korra kui ka riigi julgeoleku kontekstis. Ohtude puhul on keskne, kas õigushüvest ohustatakse elu või tervist. Siseministerium saatis Eesti elanikele käitumisjuhised kriisiolukorras ja seal nähakse varjumist ette põlengusuitsu, keemia- või kiirgusõnnetuse, plahvatuse, avalikus kohas toimuva rünnaku ning relvakonflikti korral⁸⁸. Riigi julgeolekut ähvardava ohu puhul tuleb analüüsida, kas kaasneb oht elule või tervisele. Modernne kriis ei ole ajas ja ruumis selgelt piiritletud sündmusena ja ei pruugi alati kulgeda lineaarselt, vaid võib endast kujutada vahetut ohtu sündmuseks, olla ebamäärane, areneda dünaamiliselt või hoopis kulgeda kaootiliselt ning sõltuvalt ajahetkest vaheldumisi olla kas kõrgema või madalama intensiivsusega⁸⁹. Selle näiteks on relvakonflikti oht, mis ei pruugi olla vahetu ja igapäevaselt on ohu olemus pigem ebamäärane. Samas tuleb riigil valmistuda enda kaitsmiseks ja elanikkonnakaitse ülesannete täitmiseks, sh elanike varjumise korraldamiseks.

Üldiselt kriis tähendab seisundit (nt mingisugune järsk muutatus), mis viib mingi süsteemi tavapärastest tingimustest välja või selle toimimispääle⁹⁰. Seetõttu on vaja teistsugust lahendust. Päästeamet võib olla valmistunud elanikke kaitsma tavapäraste päästesündmuste korral korrakaitse kaudu, kuid hoopis ulatusliku kriisiga (nt hädaolukord, relvakonflikt) võib korraga kaasneda oht paljudele inimestele ja tekkida kiire sekkumisvajadus. Terminit hädaolukord kasutatakse tõsisemate tagajärgedega sündmuse kirjeldamiseks, kui mõjutatakse elanikke ja sellele tuleb reageerida ning samuti kasutatakse seda ka eelseisva sündmuse kirjeldamiseks, kui kaasnev olukord nõuab kohest ja efektiivsemat tegutsemist⁹¹. Seega on tähtis nii sündmus ise kui ka selle oht. Elanikkonnakaitse vaates kriisina mingi sündmus või oht võib mõjutada elanikkonda nii, et inimesed ei saa ise hakkama, nende elu ja tervis on ohus ning ametkonnad peavad ohtudele reageerima elanike kaitseks ja turvalisuse tagamiseks. Kriisi ajal varjumise korraldamisel on riigi tegevused suunatud elanike kaitsmisele sündmusega kaasnenud või kaasnevate ohtude tõttu.

⁸⁸ Käitumisjuhised kriisiolukordadeks, lk 32, 52, 55, 57, 60 ja 66.

⁸⁹ Boin, A., Hart, P. Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible, lk 3.

⁹⁰ Sootak, J. Kriisi lahendamise karistusõiguslikud lähtekohad Eesti õigussüsteemis. – Juridica II/2007, lk 82.

⁹¹ Lindell, M. K., Prater, C., Perry, R. W., lk 2–3.

Kuigi olemuselt võib eristada loodusjõududest, tehnoloogiast või inimtegevusest, sh terrorismist põhjustatud kriise, siis elanike jaoks on nende tagajärjed tihti ühed ja samad⁹². Seega sõltumata kriisi tekkimise põhjusest võib elaniku jaoks olla sama tagajärg – päästesündmuse, terrorirünnaku ja ka relvakonflikti korral on ohus elaniku elu ja tervis. Terrorirünnakute puhul on oluline arvestada, et tihti just elanikud on rünnakute otseseks sihtmärgiks, et nende ründamise kaudu mõjutada riikide valitsust⁹³. Arvestama peab, et relvakonflikti korral sõjalised ohud võivad tuua kaasa sellise vahetu ohu (nt raketirünnak), mis nõuab intensiivsemalt just elanike varjumist. Teadlikkus ohuolukordadest on vajalik, kuna elanikkonnakaitse eesmärgiks on süsteemselt ja erinevate tegevuste koostöös tagada järgmised tulemused: ohud on tuvastatud ja tarvitusele võetud ennetusmeetmed; valmisoleku kindlustamiseks on loodud plaanid, protseduurid ja tagatud vajalikud ressursid; reageerimise faasis kaitstakse elanikkonda ja piiratakse kahjustuste tagajärgi; sündmuse järgselt püütakse taastada eelnev normaalne seisund⁹⁴. Seda põhjusel, et ulatusliku kriisiga võib kaasna suur hulk vigastatud isikuid, tekkida tervishoiusüsteemi ülekoormus, elanike hulgas olla paanikat, kaasna elanike massilise evakuatsiooni ja ajutise ümberasustamise vajadus ning elanikud võivad vajada ajutist majutust⁹⁵. Õigeaegse varjumise korraldamise kaudu on võimalik leevendada nimetatud tagajärgi, sh ennekõike vähendada kannatanute hulka.

Nagu on varem selgitatud, siis elanike varjumise korraldamise vajadus on peamiselt seotud just relvakonfliktiga. Aga seda mitte ainult sellisena. Ajalooliselt on riikide tsiviilkaitse ja varjumise süsteemid arenenud tulenevalt välisvaenlase rünnaku ohust, eriti Ameerika Ühendriikide ja Nõukogude Liidu vastastikuse tuumarünnaku ohu tõttu⁹⁶. Hiljem on mindud üle kaasaegsema elanikkonnakaitse mudeli peale, mis arvestab ka mittesõjalisi ohtusid ja neile reageerimist⁹⁷. Seda sellisena ka varjumise käsituse puhul. Tänapäeval on terrorismi ohu tõttu uuesti hakatud mõtlema tsiviilkaitse peale, näiteks Ameerika Ühendriigid võtsid 9/11 rünnakute järel uuesti kasutusele tsiviilkaitse mudeli ja valmisoleku loomise⁹⁸. Laiem ohtude käsitus on vajalik, sest traditsioonilise relvastatud rünnaku toimumine on pigem väiksema tõenäosusega, kui seda võrrelda mitteriikliku

⁹² Perry, R. W., Lindell, M. K. Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 343.

⁹³ Comfort, L. K., lk 293.

⁹⁴ Lindell, M. K., Prater, C., Perry, R. W., lk 10–13.

⁹⁵ Penner, S. J., Wachsmuth, C., lk 429.

⁹⁶ Gerber, B. J., Cohen, D. B. Katrina and Her Waves: Presidential Leadership and Disaster Management in an Intergovernmental Context. – Pinkowski, J. Disaster Management Handbook. Boca Raton, FL: CRC Press 2008, lk 56.

⁹⁷ Levinson, J., lk 417.

⁹⁸ Gerber, B. J., Cohen, D. B., lk 57.

rühmituse vaenutegevusega⁹⁹. Siseministeerium on selgitanud, et varjumise korraldamise vajaduse võivad põhjustada ka tsiviilkriisid nagu kiirgussündmus, keemiaõnnetus, äkkrünnak, massiline korratus, pandeemia ja epideemia, loodusnähtused ja üleujutus, kui on otsene või kaudne oht inimese elule ja tervisele ning samuti terroriakt või relvakonflikt¹⁰⁰. Seega varjumist rakendatakse mitte ainult relvakonflikti ajal, vaid ka muude ohtude tingimustes riigi kaitsekohustuse täitmiseks.

Ohtude käsitleluses on tavasündmuste lahendamine seotud avaliku korra tagamise ja ohutõrjega. KorS ja selle meetmed kehtivad ka kriisi ajal, kuid ei hõlma riigi sõjalist valmistumist enda kaitsmiseks. KorS-i alusel on korrakaitse osa PS-s toodud riigi sisemise rahu tagamisest¹⁰¹. KorS § 2 lg 1 sätestab, et korrakaitse on avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine. Olemuselt ka varjumine on seotud ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamisega. KorS käsitus on asjakohane ja ohu tähenduse avamiseks tuleb selgitada korrarikkumise sisu. KorS § 5 lg 1 kohaselt on korrarikkumine olemuselt ka õigushübe kahjustamine. Avaliku korra funktsioon PS-s väljendub riigi avaliku korra kaitsmise kohustuse loomises ning selle saab tuletada PS-i preambulis sätestatud riigi sisemise rahu tagamise kohustusest¹⁰². Samuti avaliku korra mõistet võib KorS § 4 tähenduses pidada keskseks õigusmõisteks, mille alusel toimub riikliku järelevalve meetmete kohaldamine ja avaliku korra rikkumisega võib tegu olla ka juhul, kui kahjustatakse ainuüksi mingit õigushübe (nt elu ja tervis)¹⁰³. Korrakaitse hõlmab ka loodusjõududest põhjustatud kahjudega tegelemist¹⁰⁴. Seega on KorS ja selles sätestatud ohu käsitus seotud elanike kaitse tegevustega ja varjumise korraldamise kaudu õigushüvede kaitsega (nt päästesündmusel elanike kaitsmine).

KorS § 5 lg 2 tähenduses on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine ehk varjumise kontekstis toimub inimese elu ja tervise kahjustamine. Muuhulgas KorS § 5 lg-te 3 ja 4 tähenduses oluline oht on oht isiku tervisele ja kõrgendatud oht on oht isiku elule. Vahetu oht on KorS § 5 lg 5 tähenduses olukord, kus korrarikkumine leiab juba aset või on suur tõenäosus, et see kohe algab.

⁹⁹ Kodar, E. jt. PõhiSK § 128/23, lk 823.

¹⁰⁰ Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon, lk 7–8.

¹⁰¹ Laaring, M. KorSK § 1/6. – Korrakaitseseadus. Komm vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017, lk 7.

¹⁰² Laaring, M. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. – Juridica IV/2012, lk 248.

¹⁰³ Pärnamägi, I. Avaliku korra mõiste Eesti ohutõrjeõiguses. – Juridica IV/2016, lk 242 ja 251.

¹⁰⁴ Laaring, M. KorSK § 2/5, lk 13.

Riigikohus on öelnud, et ohu all mõeldakse just konkreetset ohtu¹⁰⁵. Ohukahtlus on KorS § 5 lg 6 tähenduses olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal ei saa tõenäosust, et korrarikkumine aset leiab, pidada piisavaks, kuid mille puhul on alust arvata, et korrarikkumine ei ole välistatud. Varjumisel on inimese elu ja tervise kaitseks asjakohane arvestada nii kõrgendatud kui ka olulist ohtu ning seda juhul, kui esineb kas vahetu oht või ohukahtlus. Avaliku korra puhul ohu tõrjumist teeb KorS § 6 lõike 1 kohane korrakaitseorgan (Päästeamet, kui seaduses on volitus) või kui pädevat korrakaitseorganit pole, siis KorS § 6 lg 2 kohaselt on see politsei pädevuses.

HOS käsitleb hädaolukorda ja selle ohtu. HOS § 2 lg 1 järgi hädaolukord võib ühe tagajärje tunnuse kohaselt olla selline sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist. Samuti HOS § 2 lg 2 kohaselt hädaolukorra oht on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada tõenäoliseks, et sündmus või sündmuste ahel võib lähitulevikus laieneda hädaolukorraks. Ohu käsitlus on väga sarnane KorS-i regulatsioonile. Tähtis on teada, et HOS-i käsitluses hädaolukord on olemuselt tsiviilkriis ega hõlma sõjalisi ohtusid ning seega on selge vahe hädaolukorra ja riigi julgeolekut ähvardavate ohtude vahel¹⁰⁶. HOS § 1 lg 3 sätestab, et HOS ei reguleeri riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks valmistumist. Varjumise kontekstis HOS reguleerib ohuolukordasid tavasündmuseid ületavate tsiviilkriiside tähenduses (nt kiirgussündmus, keemiaõnnetus, äkkrünnak, massiline korratus, loodusnähtused) ja seda juhul, kui elanike elu ja tervise kaitseks on asjakohane rakendada varjumise kaitsemeetet. Tavapärase korrakaitsega ongi peamine erisus, et hädaolukordade puhul võib varjumise vajadus olla ulatuslik ja suuremal arvul elanikele, et kaitsta elu ja tervist. HOS võimaldab ka eriolukorra väljakuulutamist, mis § 19 lg 1 kohaselt tähendab loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorra korral erikorra kehtestamist, kui hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma teistsuguse juhtimiskorralduse või meetmeteta. Seega ulatuslik hädaolukord ja sellega seotud ohud võivad tuua kaasa eriolukorra kehtestamise.

On ka põhiseaduslikku korda ja riigi julgeolekut ähvardavad ohud. Selleks erikordade kehtestamise kaudu riik saab rakendada veelgi piiravamaid õiguslikke meetmeid. Need ohud võivad omakorda mõjutada negatiivselt inimeste elu ja tervist. ErSS § 3 käsitleb Eesti põhiseaduslikku korda ähvardavat ohtu läbi loetelu, millest oht võib tuleneda. Nimelt põhiseaduslik kord hõlmab riigi

¹⁰⁵ RKHKo 3-15-443, p 14.

¹⁰⁶ Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn: Siseministeerium 2017, lk 17.

suveräänsust, konstitutsioonilisi põhimõtteid ning põhiseaduslike institutsioonide toimimist¹⁰⁷. Näiteks ErSS § 3 p-de 2, 4, 5 ja 6 kohaselt võib Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht tuleneda terroristlikust tegevusest, ulatuslikust vägivaldaga seotud isikugruppide vahelisest konfliktist, Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest ning vägivaldaga seotud pikaajalistest massilistest korratustest. Sellistes olukordades võib olla vajalik rakendada elanike varjumist, kui põhiseaduslikku korda ähvardava ohuga kaasneb omakorda oht elanike elule ja tervisele ning varjumine on asjakohane kaitsemeede. Näiteks terroristlik tegevus ja elanike ründamine võib otseselt tuua kaasa varjumise korraldamise vajaduse ja läbiviimise.

Riigikaitseõiguse revisjoni raames on leitud, et praktikas on keeruline eristada sisemisi ja väliseid ohtusid ning eristamine on ebavajalik, sest tegelikult on määrav, kas õigushüvesid (põhiseaduslik kord, riigi julgeolek) kahjustati või mitte¹⁰⁸. Riigi julgeolek on oma olemuselt seisund, kus riigi suveräänsust ja põhiseaduslike institutsioonide toimimist ei rikuta põhiseadusega vastuolus oleval viisil ning seda ohustab mis tahes tegevus, mis on suunatud riigi säilimise ja toimimise vastu¹⁰⁹. Selliseks riigi julgeolekut ähvardavaks ohuks võib olla relvakonflikt. Kehtiv RiKS käsitleb riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumist ja see on seotud ka sõjaliste ohtudega. RiKS § 8 lg 1 ja § 17 lg 3 koosmõjus viitavad, et riigi julgeolekut ähvardava ohu korral võib kehtida sõjaseisukord ja selle ajal riigikaitseülesandega asutus asub täitma enda ülesannet. Sellise ohu korral on elanike varjumise korraldamine väga aktuaalne (kasvõi tsiviilkaitse kohustuse kaudu). Siiski erikordade ajal on varjumise tegevused suunatud ikkagi hüvedest elu ja tervise kaitsmisele.

Kokkuvõttes Päästeameti pädevuse analüüsimisel tuleb arvestada erinevate ohuolukordadega, mis võivad tuua kaasa elanike varjumise vajaduse. Kui on tuvastatud, millised võivad olla konkreetsed ohuolukorrad, siis on teada, kuidas parimal viisil varjumist korraldada. Kuna väliskeskkonna ohud on mitmesugused, võib vajadus olla erineva tasemega varjumise kaitsemeetmete järele. Näiteks, kas üksikisikule korral tuleb varjumise kaudu kaitsta mõne inimese elu ohustatud alal või kriisi ajal tuleb korraldada elanikkonna ulatuslikku varjumist hoopis suuremal ohustatud alal.

¹⁰⁷ Kodar, E. jt. PõhiSK § 129/3, lk 824.

¹⁰⁸ Gross, M. Kas Eesti riigikaitse õiguslik raamistik vajab ajakohastamist? – Riigikogu Toimetised 36/2017, lk 94.

¹⁰⁹ Kodar, E. jt. PõhiSK § 129/2, lk 824.

2. PÄÄSTEASUTUSE PÄDEVUS VARJUMISE KORRALDAMISEL

2.1. Välisriikide praktika varjumise korraldamisel ja päästeasutuste pädevus

Järgnevalt analüüsitakse teiste riikide praktikat elanike varjumise korraldamisel, et omavahel võrrelda riikide erinevaid lähenemisi ülesannete täitmisel. Esmalt analüüsitakse teiste riikide elanikkonnakaitse- või päästeasutuste pädevust, et hiljem Päästeameti pädevuse analüüsimisel tekiks parem võrdlusmoment välise praktikaga. Põhjamaade riikidest analüüsitakse Soome, Rootsi, Norra ja Taani õiguskordasid. Lisaks selgitatakse, kas välisriikide õiguskordades on varjumise ülesanne üldse reguleeritud ning kui jah, siis millises ulatuses. Näiteks, kas varjumise korraldamine on asutuse selge põhiülesanne või pädevus on seotud ainult mingi erikorraga. Selleks tuvastatakse asjakohane õiguslik regulatsioon ja analüüsitakse päästeasutuste pädevust varjumise korraldamisel. Samuti tuvastatakse, kas ja milliseid õiguslikke meetmeid lubatakse kasutada ülesannete täitmiseks ja põhiõiguste piiramiseks. Välisriikide praktika võib olla eeskujuks Eesti õiguskorra arendamisel.

Riikide õiguskordades võib varjumise korraldamise pädevus olla erinevalt reguleeritud. Praktikud on leidnud, et kriisideks valmistumiseks ei ole universaalseid riikliku korralduse süsteeme ning igal riigil tuleb leida oma halduskorraldusele sobiv ja sealset riskikeskkonda arvestav unikaalne lahendus¹¹⁰. Seega on võrdlusriikide osas tähtis tuvastada, kas ja kuidas on sisuliselt reguleeritud varjumise ülesanded. Välisriikide osas tuleb arvestada, et elanike turvalisuse tagamiseks on riikide tegevused erinevalt sisustatud, sest fookus on ennekõike küsimustel, milliseid ohtusid tuleb piirkonnas maandada ja millisteks ohuolukordadeks luua valmidust. See kõik sõltub sellest, kas piirkonnas on kõrgem päästesündmuse, hädaolukorra, terroriohu või relvakonflikti puhkemise tõenäosus. See on ka üheks põhjuseks, miks tuleb Eestis võrrelda siinse regiooni praktikat, mitte otsida kaugemate regioonide lähenemist, kus ohukäsitlus võib olla väga erinev.

Põhjamaades on rajatud avalikud varjumiskohad. Selleks selgitatakse, milline on päästeasutuse roll seoses nende kohtade rajamise ja kasutusele võtmisega. Samuti, kas riikide õiguskordades on eraldi sätestatud varjumise korraldamise ülesanne või on see seotud mõne muu ülesandega (nt tsiviilkaitse ülesande täitmine või päästetöö tegemine). Töö lisas 3 on toodud välisriikide võrdluse kokkuvõte.

¹¹⁰ Suurkivi, T., Tabur, L., lk 58.

2.1.1. Soome õiguskorra käsitus

Soome Vabariigis reguleerivad kriisideks valmistumist ning selle ajal tegutsemist peamiselt päästeseadus (soome k. *pelastuslaki*), hädaolukorraks valmisoleku seadus (soome k. *valmiuslaki*) ja kaitseseisukorra seadus (soome k. *puolustustilalaki*). Soomes pole eraldi kesket Päästeametit või muud elanikkonnakaitse asutust, vaid on ministeerium ja kohaliku tasandi päästeasutused. Õiguskorras on reguleeritud tsiviilkaitse ülesannete täitmine ja sellel on seos päästeasutusega.

Soome päästeseaduse reguleerimisalasse jääb § 2 lg 1 p 4 kohaselt tsiviilkaitse varjendite ehitamine ja hooldamine¹¹¹. Seaduses on regulatsioon varjendite rajamiseks. Seaduse § 2 lg 2 p 1 sätestab päästeasutuse pädevuseks tsiviilkaitse varjendite ehitamise ja hooldamise tegevuste nõustamise ja järelevalve. Täiendavalt seaduse § 12 lg 1 p 5 järgi tuleb hooldada tsiviilkaitse varjendite varusid ja seadmeid, sh selle üle tehakse järelevalvet. Tsiviilkaitse varjendite rajamise kohustus tuleneb Soome päästeseaduse §-dest 71–75. Need on valdavalt ehituslikud nõuded: millal tuleb hoonesse varjend rajada; milliste väliskeskkonna ohtude eest tuleb elanikke kaitsta; millised varud peavad seal olema. Seaduse § 74 lg 1 kohaselt tsiviilkaitse varjend peab pakkuma kaitset ohuolukordadest nii relvade kasutamisega kaasnevate mõjude, hoone varingu, kiirguse kui ka mürgiste ainete ohtude eest. Seaduse § 76 sätestab nõude, et varjumiskohta peab olema võimalik võtta kasutusele 72 tunni jooksul. Seega on Soome päästeseaduse rahuaja varjumise korraldamise nõuded üldiselt varjendite rajamise ja hooldamise kesksed. Päästeasutuse roll on peamiselt seotud nõustamise ja järelevalve tegevusega. Varjendite rajamise kohustus ei kuulu päästeasutuse ülesannete hulka. Päästeasutus on pädev teostama ka päästetöid ja täidab tsiviilkaitse ülesandeid, mille hulka kuulub varjumine.

Soome päästeseaduse § 32 lg 1 p-de 2 ja 4 järgi päästetöö hulka loetakse ka elanikkonna hoiatamist ning õnnetuse või ohu korral elanike kaitsmist ja päästmist. Sisuliselt saab siit kaudselt tuletada, et päästetöö üheks ülesandeks on varjumise korraldamise kaudu elanike kaitsmine. Seaduse § 32 lg 2 kohaselt õnnetuse või ohu korral päästeasutuse ülesanne on elu ja tervise kaitse. Seaduse § 36 lg 1 p-de 1–4 järgi on päästeametnikul õnnetuse või ohu tõrjumiseks õigus käskida elanikel ennast kaitsta, neid evakueerida, kahjustada kinnis- või vallasvara, nõuda ja kasutada vajalikke esemeid päästetööks ning rakendada muid vajalikke meetmeid. Seaduse § 37 lg 1 järgi võib isikut rakendada tööle juhul, kui on õnnetus või oht elule. Meetmed on peamiselt rakendatavad päästesündmuse ajal.

¹¹¹ Pelastuslaki (379/2011). – 29.3.2019/387.

Soome päästeseaduse § 64 reguleerib päästeasutuse valmisolekut elanike kaitseks ja tsiviilkaitse ülesannete täitmiseks, sh lõike 1 p-de 1–5 kohaselt hõlmab see sõjaliste ohtude hindamist, personali ettevalmistust, hoiatussüsteemide loomist, elanike ümberpaigutamise valmidust ja muid meetmeid. Päästeasutus koordineerib oma vastutusel olevate tsiviilkaitse ülesannete tegevusi ja plaane, mis tuleneb seaduse § 65 lõikest 3. Seega päästeasutusel on koordineeriv roll tsiviilkaitses. Sõna-sõnalt Soome päästeseadusest ei leia päästeasutuse kohustust korraldada elanike varjumist, aga seda võib tuletada tsiviilkaitse ülesannete täitmise ja varjendite rajamise nõustamise seostest. Olulisel kohal on ka elanikele varjumise õpetamine. Soome päästeseaduse §-d 65 ja 67 sätestavad osapooltele kohustuse teha tsiviilkaitse ülesannete täitmiseks valmistumisel omavahelist koostööd ja annab võimaluse viia läbi kohustuslikke koolitusi. Soome päästeseaduses ei ole sätestatud varjumise spetsiifilisi riikliku järelevalve meetmeid. Selle asemel on näiteks üldised päästetöö juhi õigused.

Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 1 kohaselt seaduse üheks eesmärgiks on elanikkonna kaitsmine hädaolukorras ning § 2 täpsustab, et seadusega sätestatakse ametiasutuste volitused¹¹². Soome õiguskorras termin hädaolukord hõlmab nimetatud seaduse § 3 kohaselt nii relvakonflikti ja selle ohtu kui ka muid tsiviilkriise ja õnnetusi. Seaduse § 12 paneb osapooltele üldise kohustuse, et tuleb tagada valmisolek hädaolukorraks ja suutlikkus täita enda ülesandeid. Kohustus laieneb ka päästeasutusele, et olla valmis hädaolukorras täitma tsiviilkaitse ülesandeid ja neid koordineerima.

Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 46 p 2 sätestab hädaolukorras või relvakonflikti ohu korral vältimatu ehitamise meetme, et elanike kaitseks, varustamiseks ja turvalisuse tagamiseks teha ehitustöid. Kriisi ajal võib meede olla rakendatav varjumiskoha ette valmistamiseks. Seaduse § 84 lg 1 sätestab kiireloomulise evakueerimise võimaluse, et hädaolukorra ajal oleksid raudtee-, transpordi- ja lennundusettevõtte või laeva omanikud kohustatud viima läbi vältimatut isikute ja vara evakueerimist ning seda lõike 2 kohaselt viivitusega. Näiteks on seda meedet võimalik siduda varjumise korraldamisega, kui elanikkonda on vaja evakueerida mingisse avalikku varjumiskohta. Meetmetena Soome hädaolukorraks valmisoleku seadus sätestab § 95 lg 1 kaudu töökohustuse vältimatu töö tegemiseks, § 113 lg 1 kaudu territooriumi ja ruumi võõrandamise võimaluse ning § 115 kaudu liikumis- ja viibimispiirangute kehtestamise sõjalistel põhjustel või kõrvaliste isikute kaitseks ohtude eest. Need meetmed on seotud varjumise korraldamisega elanike kaitseks.

¹¹² Valmiuslaki (1552/2011). – 5.7.2019/884.

Soome hädaolukorraks valmisoleku seadus käsitleb täiesti eraldi peatükina elanikkonnakaitset ja ulatuslikku evakuatsiooni. Esiteks nimetatud seaduse § 116 lg 1 paneb Soomes elavatele isikutele hädaolukordades üldise elanike kaitse kohustuse, mille kaudu täidetakse vältimatuid ülesandeid elanikkonna kaitseks. Selle meetme kaudu on võimalik elanikke kaasata varjumise korraldamise läbiviimisse. On ka muid erimeetmeid, mis aitavad kaasa elanike varjumise korraldamisele. Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 117 kohaselt võib päästeasutus elanikkonnakaitse raames kohustada isikuid võõrandama päästetegevuse teostamiseks vajalikke esemeid ning § 118 kohaselt kehtestada liikumis- ja viibimispiiranguid elanikkonna kaitsmiseks, kui see on vältimatu inimeste elu ja tervist ähvardava tõsise ohu tõrjumiseks. Seega on nimetatud meetmed otseselt seotud ka varjumise vajadustega. Päästeasutusele on antud erimeede elanike kaitseks. Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 119 lg-te 1 ja 2 kohaselt tohib hädaolukorras elanike kaitseks nõuda vajalike ehitiste ja ruumide võõrandamist või kohustada kinnistu omanikku või valdajat ehitama ja korraldama elanikkonna kaitsmiseks ajutisi kaitserajatisi. Sisuliselt võib sellise meetme kaudu nõuda mingi ehitise ja ruumi kasutusele võtmist elanike varjumiskohana või lausa nõuda eraldi varjumiskohtade rajamist. Nimetatud seadus võimaldab § 121 kaudu ka elanikkonna ulatuslikku evakuatsiooni juhul, kui hädaolukorra ajal on see vältimatu elanike turvalisuse tagamiseks.

Soome kaitseseisukorra seaduse § 1 kohaselt reguleerib seadus riigi kaitsmist läbi kaitseseisukorra kehtestamise relvakonflikti või tõsiste sisemiste vägivaldsete rahutuste ajal, kui sellega üritatakse tühistada või muuta põhiseaduslikku korda¹¹³. Võrreldes Eesti õiguskorraga on tegemist kas riigi kaitsmisega sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal. Soome kaitseseisukorra seaduse § 12 lg 1 kohaselt õigusi piirava meetmena on kohalikule omavalitsusele antud võimalus keelustada väljas liikumine teatud aegadel või piirkondades, kui see on vajalik elanike turvalisuse tagamiseks. Varjumise aspektist võib meede olla asjakohane, kui näiteks tänaval liikumine on ohtlik tulenevalt väliskeskkonna ohtudest. Ka ulatuslikud sisemised rahutused võivad tuua kaasa ohu inimeste elule ja tervisele. Soome kaitseseisukorra seaduse § 23 on näinud varjumiseks ja evakuatsiooniks ette võimaluse, et sõjaväeline ametkond võib käskida elanikkonnal ümber asuda piirkonnast, kus rünnaku või muu sarnase ohu tõttu tuleb rakendada sõjalisi kaitsemeetmeid. Seadus küll ei anna riikliku järelevalve meetmeid päästeasutusele, kuid asutusel tuleb viia läbi elanike ümberasumine.

¹¹³ Puolustustilalaki (1083/1991). – 30.12.2013/1149.

2.1.2. Rootsi õiguskorra käsitus

Rootsi Kuningriigis reguleerivad kriisideks valmistumist ja tegutsemist õnnetuste eest kaitsmise seadus (rootsi k. *lag om skydd mot olyckor*), varjumiskohtade seadus (rootsi k. *lag om skyddsrum*) ja totaalkaitse seadus (rootsi k. *lag om totalförsvarsplikt*). Päästeteenuseid osutatakse kohalikul ja riiklikul tasandil. Keskne elanikkonnakaitse asutus on Rootsi Tsiviilhädaolukordade agentuur. Rootsis on õnnetusjuhtumi ja relvakonflikti korral elanike kaitsmine päästeasutuse ülesanne.

Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduse I peatüki § 2 lg 3 sätestab, et riik ja omavalitsused vastutavad päästesündmuseks valmistumise eest, kui on põhjendatud vajadus kiireks sekkumiseks, arvestades ähvardava ohu kaalukust, päästesündmuse maksumust ja üldiseid olusid¹¹⁴. Seega riigil ja omavalitsusel on roll päästeteenuste osutamisel. Nimetatud seadus reguleerib ka päästeasutuse pädevust ja I peatüki § 3 kohaselt tuleb tegevusi planeerida ja korraldada nii, et päästetegevust saaks vastuvõetava aja jooksul tõhusalt läbi viia. Samuti I peatüki § 7 kohaselt tuleb tõsiste õnnetusjuhtumite korral tagada avalikkuse hoiatamine ja teavitamine. Tegemist on põhialustega, et õnnetusjuhtumite korral on päästeasutuse pädevuses elanike kaitse. Õnnetuste eest kaitsmise seaduse III peatüki § 8 lg 1 kohaselt kohaliku omavalitsuse tasandil päästeteenuste arendamisel tuleb arvestada nii rahuaega kui ka kõrgendatud valmiduse olukorda. Sisuliselt on Rootsi seaduses viide, et päästeteenuse osutamisel ja arendamisel tuleb arvestada nii rahuaega kui ka erikordasid ning vastavaid vajadusi ja ohtusid. Seaduse ja tegevuste üle teostab kesket järelevalvet Rootsi Tsiviilhädaolukordade agentuur, tulenevalt õnnetuste eest kaitsmise seaduse V peatüki §-st 1. Nimetatud agentuur on riiklikult keskne asutus varjumiskohtade ehitamise vajaduse, asukoha ja järelevalve osas, lähtudes Rootsi justiitsministri 1. juuni 2006. a määruse nr 638 „Varjumiskohtade määrus“ I peatüki §-st 2 ja III peatüki §-st 1 (edaspidi *Rootsi varjumiskohtade määrus*)¹¹⁵.

Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduses on toodud üldine volitus õiguste piiramiseks. Kui on oht elule ja tervisele, siis seaduse VI peatüki § 2 lg 1 kohaselt päästetöö juht võib päästetöö raames siseneda kinnisasjale, piirata sisse või evakueerida alasid, kasutada või hävitada vara ning negatiivselt sekkuda teise isiku õigustesse ulatuses, mis on õigustatud tulenevalt ohu iseloomust, tekkivast kahjust ja muudest asjaoludest. See on lai õiguslik volitus, mida saab kasutada ka elanike

¹¹⁴ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. – SFS 2017:745.

¹¹⁵ Förordning (2006:638) om skyddsrum. Justitiedepartementet 1.6.2006 förordning nummer 638. – SFS 2008:1021.

varjumise korraldamisel, kui päästetööl on vaja tõrjuda ohtu. Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduse VI peatüki § 3 kehtestab meetme rakendamisel politseiasutusele kaasaaitamise kohustuse, et osutada vajalikku abi § 2 olukorras. Seaduse VI peatüki § 4 sätestab, kui on rakendatud elanike sissepiiramist või evakueerimist, tuleb teistel võimalusel abistada peavarju pakkumisega isikuid, kes seda meetme kasutamise tõttu vajavad. Tegemist on igaühe kaasaaitamise kohustusega. Näiteks, kui mingi ohu (kiirgus, mürgistus, ilmastik) tõttu on rakendatud meetmena kindlale alale jäämist või evakuatsiooni, tuleb elanikele pakkuda peavarju. Selline kohustus aitab kaitsta elanike elu ja tervist olukorras, kus varjumine on aktuaalne kaitsemeede. Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduse VI peatüki § 10 lg 1 kohaselt on nii omavalitsuse üksusel kui ka riigiasutusel kohustus tagada, et päästeasutuse teavitamiseks hädaolukorrast oleksid olemas alarmeerimisseadmed. See on varajase hoiatuse kohustus elanike kaitseks, et päästeasutus saaks kiirelt teada ohust ja vastavalt tegutseda. Selline vajadus on seotud ka varjumise korraldamisega, et seda kiiresti läbi viia.

Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduse VIII peatükk käsitleb päästeteenuse osutamist kõrgendatud valmiduse olukorras, mis on seotud sõjaliste ohtudega. Peatükk reguleerib tsiviilkaitse ülesandeid sõjaliste ohtude korral ning selle § 2 lg-te 1 ja 2 kohaselt eesmärgiks on elanikke kaitsta ja päästa sõjatagajärgede eest, sh omavalitsuse päästeteenistuse personal peab osalema elanikkonna kaitsel. Kuigi ülesandena ei ole sõna-sõnalt mainitud elanikkonna varjumise korraldamist, saab sellest sättest ja muudest seaduses toodud ülesannetest tuletada, et Rootsis on elanike varjumise korraldamine päästeasutuse pädevuses. Seda kas päästetöö tegemise või kõrgendatud valmiduse olukorras tsiviilkaitse ülesannete täitmise kaudu. Arvestada tuleb ka Rootsi totaalkaitse seadust. Rootsi totaalkaitse seaduse I peatüki § 1 kohaselt totaalkaitse on kogu elanikkonna kohustus¹¹⁶. Seadus on seotud Rootsi kaitsevalmiduse ja selleks vastavate teenistustega. Totaalkaitse seaduse I peatüki § 4 lg 1 kohaselt võib teenistus hõlmata ka tsiviilkohustust ja päästeteenistust. Kaks seadust on omavahel seotud, sest totaalkaitse ja tsiviilkohustuse kaudu on kohalikul päästeasutusel võimalik tagada isikkoosseisu reserv. Kõrgendatud valmiduse olukorras saab neid isikuid kasutada tsiviilkaitse ülesanneteks, lähtudes Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduse VIII peatüki §-st 1. See pole meetme rakendamine (sarnaselt isiku töötamise kohustusega), vaid Rootsi õiguses sätestatud isiku kohustusega kaitsta oma riiki ning seda ka tsiviilkohustuste kaudu.

¹¹⁶ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. – SFS 2016:649.

Rootsi varjumiskohtade seaduse I peatüki § 1 kohaselt reguleerib seadus varjendite ehitamist, varustamist ja hooldamist¹¹⁷. Seaduse I peatüki § 2 lg 1 sätestab, et varjendid on ruumid elanike kaitseks relvakonflikti ajal. Seaduse II peatüki § 1 täpsustab, et varjendeid projekteeritakse ja varustatakse nii, et need taluksid sõjarelvade mõjusid. Seaduse II peatüki § 3 kohaselt peavad varjendid olema sellised, et rahuajal saaks neid kasutada ka muudel eesmärkidel. Seaduse III peatüki § 1 lõike 1 ja §-de 2 ja 3 kohaselt võib riik üksikjuhtumil otsustada varjumiskoha rajamise või seda tehakse kas olemasoleva või uue hoone ehitamisel. Seaduse IV peatüki § 1 kohaselt peab omanik tagama ehitise varjumiskoha ja selle varustuse hooldamise. Seaduse IV peatüki §-de 3 ja 4 kohaselt varjumiskoht peab olema tähistatud ning ehitise omanik või kasutaja tagab ruumide ettevalmistuse ja kasutusele võtmise. Näiteks, kui hoone keldrisse on rajatud varjend, siis ohuteavituse või käskluse korral peab omanik või kasutaja võtma selle kasutusele. Kuigi Rootsi kehtivas õiguses pole varjendite rajamine, hooldamine ega ette valmistamine päästeasutuse ülesanne, on siiski selgelt reguleeritud elanikele vajalike varjumiskohtade rajamine. Päästeasutus saab neid kasutada elanike varjumise korraldamiseks õnnetusjuhtumi või relvakonflikti korral.

Rootsi varjumiskohtade määrus sätestab IV peatüki §-s 4, et Tsiviilhädaolukordade agentuur võib anda korraldusi varjumiskoha ruumide ette valmistamiseks elanikkonna jaoks. Üheks selliseks ongi varasema Riikliku päästeteenistuse 24. aprilli 1998. a korraldus nr 6 „Eeskirjad varjumiskohtade varustuse ja kasutamise kohta“, mille § 34 kohaselt tohib varjumiskohta rahuajal kasutada ka muuks otstarbeks, kuid seda peab olema võimalik võtta kasutusse vähemalt 48 tunni jooksul¹¹⁸.

2.1.3. Norra õiguskorra käsitus

Norra Kuningriigis reguleerib valdkonda hädaolukorraks valmistumise, elanike kaitse meetmete ja tsiviilkaitse seadus (norra k. *lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*). Tsiviilkaitse on eraldi regulatsiooniga ja suuresti korraldatud riiklikul tasandil. Elanikkonnakaitse ja tsiviilkaitse osas on riiklikult keskseks asutuseks Norra Elanikkonnakaitse direktoraat. Tavalisi päästeteenuseid osutatakse kohalikul tasandil. Tavapäraseid päästeteenuseid reguleerib tulekahjude, plahvatuste ja ohtlike ainetega seotud õnnetuste ennetamise ning tuletõrje ja päästeülesannete seadus (norra k. *lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff*

¹¹⁷ Lag (2006:545) om skyddsrum. – SFS 2010:919.

¹¹⁸ SRVFS 1998:6 föreskrifter om utförande, utrustning och användning av skyddsrum. Statens räddningsverk 24.4.1998 författningssamling nummer 6. – SRVFS 1998:6.

og om brannvesenets redningsoppgaver), mille § 9 lg 1 kohaselt kohalik omavalitsus tagab päästeteenuste loomise, toimimise ja valmiduse hädaolukorraks¹¹⁹. Justiits- ja politseiministri 15. märtsi 1995. a määruse „Varjumiskohtade määrus“ (norra k. *forskrift om tilfluktsrom*, edaspidi *Norra varjumiskohtade määrus*) alusel ja tingimustel on loodud riigis varjendeid. Riikidest on Norras kõige põhjalikumalt reguleeritud tsiviilkaitse ülesannete täitmine. Relvakonflikti ajal on tsiviilkaitse asutuse kesksed ülesanded seotud näiteks varajase hoiatusega, elanike ohuteavitusega, elanikkonna evakuatsiooniga ning avalike varjumiskohtade kasutamisega.

Norra tulekahjude, plahvatuste ja ohtlike ainetega seotud õnnetuste ennetamise ning tuletõrje ja päästeülesannete seaduse § 11 lg 1 punkti d kohaselt omavalitsuse tuletõrje osakonna üheks ülesandeks on täita spetsiifilisi ennetuse ja hädaolukorraks valmistumise ülesandeid sõja- ja kriisiolukordades. Riikliku järelevalve meetmete osas seaduse § 5 lg 4 kohaselt päästetöö juht võib kohustada isikuid osalema päästetööl ning samuti võtta kasutusse hoonet või muid esemeid, kui see on vajalik päästetööks ja sellega hoitakse ära suurem kahju.

Norra hädaolukorraks valmisoleku, elanike kaitse meetmete ja tsiviilkaitse seaduse § 1 kohaselt seadus reguleerib elu ja tervise kaitsmist nii rahuajal kui ka relvakonflikti ajal, sh riigi iseseisvust ja turvalisust ohustavate olukordade puhul¹²⁰. Seaduse § 4 lg 1 sätestab tsiviilkaitse ülesande olemuse, mis sisult tähendab meetmete kavandamist ja rakendamist elanikkonna, keskkonna ja vara kaitseks ning sama paragrahvi lõike 1 p-de a–g kohaselt hõlmab see näiteks elanikkonnale vajaliku hoiatussüsteemi loomist ja selle haldamist, elanike evakuatsiooni läbiviimist, avalike varjumiskohtade kasutamist, hädaabiteenistuste toetamist personali ja varustusega, hädaolukorra ajal päästmise juhtimist ning volituse korral järelevalve teostamist. Seaduse § 3 punkti b kohaselt tsiviilkaitse asutuseks on kas ministeerium või muu volitatud asutus. Üheks selliseks tsiviilkaitse asutuseks on Norra Elanikkonnakaitse direktoraat.

Norra hädaolukorraks valmisoleku, elanike kaitse meetmete ja tsiviilkaitse seaduse § 12 lg 1 sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse kohustuse panustada tsiviilkaitse ülesannete täitmisel ning sama sätte p-de b, c, e ja g kohaselt on nendeks muuhulgas: tsiviilkaitse rajatiste ehitamiseks maa

¹¹⁹ Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver. – LOV-2018-06-22-83.

¹²⁰ Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. – LOV-2018-06-22-83.

kättesaadavaks tegemine; tsiviilkaitse raames elanikele toitlustuse ja majutuse tagamine; avalike varjumiskohtade ehitamine, varustamine ja hooldamine; elanike evakuatsioonis osalemine. Seega on Norras kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses ehitada, varustada ja hooldada avalikke varjumiskohtasid ning toetada varjumise korraldamist oma pädevuse piires. Nimetatud seadus reguleerib samaaegselt nii elanikkonna evakueerimist kui ka varjumist. Seaduse § 17 lg 1 kohaselt riigi kuningas võib sõja ajal otsustada elanikkonna evakueerimise ning lõike 2 kohaselt selle otsuse alusel peavad elanikud täitma tsiviilkaitse asutuse korraldusi ja liikuma ettenähtud ajal ja viisil, sh tsiviilkaitse asutuse nõusolekuta ei tohi minna tagasi keelatud alale. Lisaks seaduse § 20 reguleerib avalike ja eraomandi varjumiskohtade rajamist ja varustamist ning lg-te 1 ja 2 kohaselt võib see olla nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne, kuid avalike varjumiskohtade osas vastutab peamiselt omavalitsus. Seaduse § 21 lg 1 kohaselt avaliku ja eraomandi varjumiskoha omanik ja kasutaja on kohustatud hoidma varjendeid heas korras, sh lõike 2 kohaselt võib neid rahuajal kasutada muuks otstarbeks. Seaduse § 22 täpsustab vastutust avalike varjumiskohtade osas, mille lg-te 1 ja 2 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksus panustab tsiviilkaitse ülesandesse, omanik või kasutaja vastutab varjumiskoha olemasolu eest ning tsiviilkaitse asutus tagab hädaolukorra ajal avaliku varjumiskoha ettevalmistuse ja toimimise.

Norra varjumiskohtade määruse § 1 sätestab, et varjumiskoht on alaline koht, mille eesmärk on kaitsta elanikkonda relvakonflikti ohtude eest ning § 3 täpsustab, et avalik varjumiskoht on selline varjumiskoht, mille kohalik omavalitsus ehitab piirkonna elanike tarbeks¹²¹. Samuti määruse § 4 viitab, et varjumiskohtade ehitamise üle on teostanud järelevalvet Norra Elanikkonnakaitse direktoraat. Samuti on määruses toodud varjumiskohtade ehituslikud nõuded ja kriteeriumid, millal tuli rajada avalikke ja eraomandi varjumiskohtasid. Näiteks määruse § 17 lg 1 täpsustab, et avalikud varjumiskohad ehitatakse linnadesse ja suurematesse piirkondadesse nii, et nende kaudu saaks kaitsta inimesi, kes koonduvad väljas suurematele liiklusaladele või keskustesse. Samuti on määruse §-s 23 täpsustatud, et varjumiskoha ruumid peavad tagama kaitset relvakonflikti ajal kasutatavate relvade mõjude eest ning seda nii tavarelvade kui ka radioaktiivsete, bioloogiliste ja keemiliste ohtude eest. Määruse § 36 sätestab lõike 2 kaudu nõude, et avaliku varjumiskoha peab saama võtta kasutusele vähemalt 72 tunni jooksul. See on tähtis kriteerium relvakonflikti ajal elanike ulatusliku varjumise korraldamisel.

¹²¹ Forskrift om tilfluktsrom. Justis- og beredskapsdepartementet 15.3.1995 forskrift nummer 254. – FOR-1995-03-15-254.

Riikliku järelevalve meetmete osas Norra hädaolukorraks valmisoleku, elanike kaitse meetmete ja tsiviilkaitse seaduse § 5 lg 1 kohaselt hädaolukorra ajal tsiviilkaitsetööde juht võib elu ja tervise kaitseks nõuda isikutelt tsiviilkaitses osalemist ja nende vara, ehitise või seadme kättesaadavaks tegemist. Seaduse § 5 lg 2 sätestab meetme kohaldamisel proportsionaalsuse tagamiseks nõude, et kohast sekkumist saab teha juhul, kui see on vajalik elu või muu õigushüve kaitseks ning seejuures meetme kaudu põhjustatakse vähem kahju, kui seda võib tekkida ohu tagajärjel. Sarnaselt Rootsi õigusega on ka Norra hädaolukorraks valmisoleku, elanike kaitse meetmete ja tsiviilkaitse seaduses reguleeritud elanike tsiviilkohustus – § 7 lg 1 kohaselt võib elanikelt nõuda tsiviilkaitses teenimist. Tegemist on võimalusega, et kriisi ajal kaasata elanikke tsiviilkaitse ülesannete täitmisse. Seaduse § 18 lg 1 kohaselt võib elanike evakuatsiooni korral transpordivahendi või hoone omanikult nõuda, et ta abistaks vastavalt evakuatsiooni läbiviimist. Samuti seaduse § 20 lõike 5 kohaselt tsiviilkaitse asutus võib nõuda kinnisvara omanikelt ja kasutajatelt varjumiskohtasid puudutavat teavet.

2.1.4. Taani õiguskorra käsitus

Taani Kuningriigis reguleerib valdkonda peamiselt hädaolukorraks valmisoleku seadus (taani k. *beredskabsloven*) ja varjumiskohtade seadus (taani k. *beskyttelsesrumsloven*). Riiklikult keskne asutus on Taani Kriisireguleerimise agentuur. Riik pakub teatud asukohtades lisa päästevalmidust, et kriisi ajal toetada kohaliku omavalitsuse päästeasutust. Koordinatsiooni roll on politseiasutusel. Taanis on reguleeritud varjumiskohtade rajamine, kuid pole norme tsiviilkaitse ülesannete kohta.

Taani hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 1 lg 1 kohaselt päästevalmiduse eesmärgiks on ennetada, piirata ja leevendada inimesele, varale ning keskkonnale tekkivat kahju õnnetuse, katastroofi, terroriakti ja relvakonflikti või nende ohtude korral¹²². Seaduse § 5 lg 1 kohaselt just Taani Kriisireguleerimise agentuur juhib riiklikult päästetööks ja hädaolukorraks valmistumist ning nõustab ametivõimuseid hädaolukorra lahendamise küsimustes. Selleks seaduse § 7 järgi riigi piirkondliku lisa päästevalmiduse kaudu osutatakse kriisi ajal täiendavat abi kohaliku omavalitsuse päästeasutusele, kui see on vajalik õnnetuse, katastroofi, terroriakti või relvakonflikti tõttu. Seaduse § 12 lg 1 kohaselt kohaliku omavalitsuse päästeasutus peab olema võimeline kaitsma inimesi, vara ja keskkonda õnnetuse, katastroofi, terroriakti ja relvakonflikti korral, sh olema võimeline võtma vastu, majutama ja toitlustama evakueeritud või sündmusest mõjutatud isikuid. Seaduse § 17 lg 1

¹²² Beredskabsloven. – LOV nr 144 af 28/02/2018.

sätestab, et suurema sündmuse ajal koordineerib tegevusi politseiasutus. Seega Taani õiguskorras erinevate sündmuste ajal kohaliku tasandi päästeasutus tegeleb küll elu ja tervise kaitsmisega, kuid hoopis politseiasutus juhib suuremat tegevuste koordinatsiooni. Sellest tulenevalt on küsitav, kas tsiviilkaitse ülesannete täitmisel ja varjumise korraldamisel on päästeasutusel üldse keskne roll.

Taani hädaolukorraks valmisoleku seadus volitab õiguste piiramiseks tegema järgmist: § 20 lg 1 kohaselt päästetöö juht võib päästetööks nõuda spetsiaalseid tööriistu, varustust või meeskondasid; § 21 lg 1 kohaselt tohib siseneda eraomandisse ja kõrvaldada selleks takistusi; § 21 lg 2 kohaselt tohib teha hoones või territooriumil lammutustööd. Lisaks seaduse § 41 lg-te 1 ja 2 kohaselt kõik on kohustatud järgima hädaolukorra ajal antud juhiseid ning samuti järgima tegevuspiiranguid ja lahkuma vastavalt piirangualt. Seaduse § 41 lg 3 sätestab elanike evakuatsiooni kohustuse, et määratud tähtaja jooksul lahkuda elukohast ja suunduda majutuskotta. Seaduse § 42 lg 1 kohaselt hädaolukorra ajal tuleb kõigil võimaldada oma eluruumi ja toitu evakueeritavatele isikutele. See on igaühe kaasaaitamise kohustus. Taani hädaolukorraks valmisoleku seaduses pole reguleeritud tsiviilkaitset, aga § 44 lg-s 1 on toodud pimendamise regulatsioon (õigus nõuda elektrikatkestust).

Taani varjumiskohtade seaduse § 1 lg 1 järgi kohalik omavalitsus vastutab avalike varjumiskohtade ehitamise, hooldamise, ettevalmistuse ja kasutamise eest¹²³. Seaduse §-des 2–5 on toodud erinevad nõuded, millal tuleb ehitisse rajada varjumiskoht ja mida tuleb selle raames arvestada. Seaduse § 6 kohaselt ruumi võib kasutada muul otstarbel, kuid seda ei tohi kahjustada ja hoiatuse korral peab olema võimalik varjumiskohta tarvitusele võtta. Seaduse § 8 lg 1 järgi avaliku varjumiskoha võib võtta kasutusele kriisi või relvakonflikti ajal ning selle korraldab kohalik omavalitsus. Lisaks seaduse § 15 lg 1 kohaselt kohalik omavalitsus teostab seaduse ja selle nõuete üle järelevalvet. Seega elanikkonnakaitse- või päästeasutusel ei ole eraldi pädevust avalike varjumiskohtade osas ning samuti on Taani kontekstis küsitav nimetatud asutuse varjumise korraldamise rolli olemasolu.

Kokkuvõttes Põhjamaades on üldiselt elanikkonnakaitse- või päästeasutusel roll elanike varjumise korraldamisel. Asutuse pädevus on reguleeritud rahuajast kuni sõjaajani. Varjumist korraldatakse üldiselt kas päästetöö tegemise või tsiviilkaitse ülesannete täitmise kaudu. Riikides on reguleeritud ka varjumiskohtade rajamine. Päästeasutusel on roll ka elanike hoiatamisel ja evakueerimisel.

¹²³ Beskyttelsesrumsløven. – LOV nr 634 af 08/06/2016.

2.2. Eesti Päästeameti pädevus ja riikliku järelevalve meetmed

Järgmiselt kirjeldatakse Päästeameti pädevust ja seadusest tulenevaid põhiülesandeid. Siseministri 3. oktoobri 2014. a määruse nr 42 „Päästeameti põhimäärus“ (edaspidi *Päästeameti põhimäärus*) § 1 lg 1 järgi Päästeamet on Siseministeeriumi valitsemisala valitsusasutus, kes täidab seadusest ja õigusaktidest tulenevaid ülesandeid, teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alusel, ulatuses ja korras¹²⁴. PäästeS § 4 lg 1 p 1 kohaselt Päästeamet on päästeasutus. Päästeameti pädevus tuleneb eriseadustest. Kuna Päästeamet on seaduse alusel volitatud täitma avalikke ülesandeid, on tegemist haldusorganiga haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) § 8 lg 1 tähenduses¹²⁵. Samuti Päästeamet on korrakaitseorgan KorS § 6 lg 1 tähenduses. Edasiselt tuleb täpsustada Päästeameti pädevuse ning ülesannete sisu ja ulatust.

PäästeS § 2 lg 1 järgi Päästeameti tegevuse eesmärk on seotud turvalise elukeskkonna kujundamise ja hoidmisega, ohtude ennetamise ning operatiivse ja professionaalse abistamisega. PäästeS § 2 lg 2 täpsustab, et asutuse tegevus on suunatud inimeste elu, tervist ja vara ning keskkonda ohustavate päästesündmuste ennetamisele, ohu väljaselgitamisele ja selle tõrjumisele ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisele. Nimetatud päästesündmuse tähenduse selgitamiseks PäästeS § 3 lg 1 kohaselt on tegemist ootamatu olukorraga, mis vahetult ohustab füüsiliste või keemiliste protsesside kaudu inimese elu, tervist, vara või keskkonda tulekahju, loodusõnnetuse, plahvatus, liiklusõnnetuse, keskkonna reostuse või muu sarnase olukorra korral. Tegemist on võrdlemisi laia käsitusega, kuid termin arvestab ka varjumist kaasatoovaid ohtusid ja ohuolukordasid. Kuna päästesündmust kaasatoovate võimalike olukordade loetelu on lahtine ja ei lähtu *numerus clausus* põhimõttest, siis hõlmab see ka sõjalisi ohtusid ja selle tagajärjel tekkinud ohuolukordasid. Asutuse tegevuse planeerimisel tuleb PäästeS § 2 lg 3 kohaselt lähtuda piirkondlikest ohuteguritest, mistõttu tuleb arvestada, kas ja kus esineb varjumist kaasatoovat ohtu, sh millisest olukorrast lähtuvalt.

Eelnevast saab tuletada, et elanike varjumise korraldamine läheb kokku Päästeameti tegevuse üldise eesmärgiga ja selle suunamisega inimese elu ja tervise kaitsmisele. Tegevuse koostööl on üldine eeldus varjumise korraldamiseks. Asutuse üldine pädevus ja eesmärgid on otseses koostöös nii elanikkonnakaitse kui ka tsiviilkaitse käsitusega, et kriisi korral kaitsta elu ja tervist.

¹²⁴ Päästeameti põhimäärus. SiMm 3.10.2014 nr 42. – RT I, 15.02.2017, 4.

¹²⁵ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

2.2.1. Asutuse põhiülesanded ja nende seos varjumise korraldamisega

Päästeameti ülesanded on toodud PäästeS § 5 lõikes 1 ning p-de 1–9 kohaselt on nendeks: päästetöö tegemine maismaal ja siseveekogudel; otsingu- ja päästetöö tegemisel osalemine kaldalähedasel merealal; demineerimistöö tegemine maismaal ja siseveekogudel; järelevalve tuleohutuse tagamise nõuete täitmise üle; päästesündmuse ennetamine; hädaolukorraks valmistumine ja lahendamise tagamine; üld- või detailplaneeringu ja ehitus- või kasutusloa eelnõu koostamine; muud seadustest ja õigusaktidest tulenevad ülesanded. Need on Päästeameti põhiülesanded, mida mõneti täpsustab Päästeameti põhimäärus. PäästeS ei sätesta otsesõnu asutuse põhiülesandena elanike kaitset ja varjumise korraldamist ega tsiviilkaitset. Eesti õiguskord ei reguleeri varjumist sarnaselt Põhjamaade õiguskorraga. Edasiselt tuleb analüüsida, kas see tuleneb mõnest põhiülesandest ja sellega seotud tegevusest või hoopiski tuleneb kriisireguleerimis- või riigikaitseülesandest. Küsitav on sellise lahenduse õigusselgus. Seda analüüsitakse magistritöös edasi ja sellisena, kas varjumine on tõlgendatav mõne muu ülesande alategevusena või asjakohane on hoopis eraldiseisva ülesande sätestamine (nt Päästeameti ülesandena ohuolukorras elanike varjumise korraldamine).

Seoses varjumist kaasatoovate ohtudega on asjakohane märkida, et eriseadusena kiirgusseadus reguleerib avariikiirituse olukorda (eelnevalt on viidatud, et kiirgussündmus võib põhjustada elanike varjumise vajaduse), mistõttu nimetatud seaduse § 12 lg 1 kohaselt nõuab selline olukord inimese elu ja tervise kaitseks edasilükkamatute kaitsemeetmete rakendamist ning § 107 lg 1 viitab ühemõtteliselt, et sellises olukorras sekkumisel osaleb ka Päästeamet vastavalt PäästeS-s sätestatud alusel ja korras¹²⁶. Paraku kehtiv kiirgusseadus jätab konkreetsed sekkumise ülesanded lahtiseks ning viitab hoopis Päästeameti PäästeS-i pädevusele. Seega kiirgussündmuse puhul on varjumise korraldamisel jällegi küsimus selles, kas PäästeS katab selle ülesande täitmist või mitte.

Varjumise korraldamine on seotud varjumiskohtadega (füüsiliselt tugevate varjenditega kaitstakse elanikke sõjaliste ohtude eest). Põhjamaades olid need olemas. Selleks tuleb analüüsida pädevuse aluseid nii planeerimisseaduses, ehitusseadustikus kui ka tuleohutuse seaduses, kas ja milline on Päästeameti pädevus seoses varjumiskohtade rajamise ja järelevalvega (nagu on Soome õiguses). Siiski kehtiva õiguse kohaselt ei ole Päästeameti ülesanne avalike varjumiskohtade rajamine, ette valmistamine ega nende haldamine. Samas on Päästeametil pädevus ehitiste järelevalve osas.

¹²⁶ Kiirgusseadus. – RT I, 26.06.2018, 10.

Planeerimisseadus otsesõnu ei reguleeri Päästeameti pädevust, kuid § 4 lg 4 kaudu kehtestatakse planeerimisalase tegevuse koostöö kord¹²⁷. Vabariigi Valitsuse 17. detsembri 2015. a määruse nr 133 „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused“ § 3 p 10 sätestab planeeringutega seoses Päästeameti tegevusvaldkonda kuuluva küsimusena järgmised olukorrad: kui planeeringuga kavandatakse ohtliku või suurõnnetuse ohuga ettevõtte rajamist; kui planeeringualal või selle vahetus läheduses asub ohtlik või suurõnnetuse ohuga ettevõtte; kui planeering käsitleb tuleohutusnõudeid¹²⁸. Seega varjumiskohtade mingit eelnevat planeerimist ja sellega seotud tegevusi otsesõnu küll ei käsitleta, kuid siit saab tuletada varjumist põhjustavaid ohtusid ja nende käsitlemise võimalikkust planeerimismenetluse raames, näiteks piirkondliku ohuteguri tõttu varjumise kaitsemeetme pakkumine planeeringu raames.

Eelneva näiteks on järgnev. Kemikaaliseaduse § 34 p-de 1 ja 6 kohaselt on Päästeameti pädevuses ohtliku ettevõtte ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitamisloa menetluses hinnata suurõnnetuse toimumise riski, tagajärgede raskust ja ulatust ning leevendamise meetmeid, sh anda soovitusi õnnetuse tagajärgede leevendamiseks¹²⁹. Kemikaalidega toimunud suurõnnetuse tagajärgede (nt kemikaali lekke või tulekahju mõju, samuti plahvatuse või mürgistuse oht) leevendamise üheks meetmeks võib olla elanike varjumise korraldamine, et kaitsta elu ja tervist. Kui avalikke varjumiskohtasid soovitakse tulevikus rajada, tuleb neid näha ette juba planeeringu staadiumis ja eelnevalt otsustada, milline valitsusasutus hakkab tegelema nende küsimuste ja järelevalvega.

Ehitusseadustiku § 130 lg 10 sätestab Päästeameti ehitustegevuse pädevuseks riikliku järelevalve teostamise ehitise tuleohutusnõuete täitmise üle¹³⁰. Seega kehtiva õiguse kohaselt on Päästeameti pädevus näiteks avalike varjumiskohtade rajamisel või olemasolevate renoveerimisel seotud ainult tuleohutusnõuete täitmisega ja seda nii ehitus- kui ka kasutusloa andmise staadiumis. Tuleohutuse seaduse § 38 lg 1 p 1 kohaselt on Päästeametil tuleohutusnõuete riikliku järelevalve pädevus kogu riigis¹³¹. Õiguskorras ei ole ka eraldi varjumiskohtade põhiseid ehitusnorme. See on üks oluline erisus võrreldes Põhjamaade võrdlusriikide õiguskordadega, kus sellised normid olid olemas.

¹²⁷ Planeerimisseadus. – RT I, 19.03.2019, 104.

¹²⁸ Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused. VVm 17.12.2015 nr 133. – RT I, 10.04.2019, 7.

¹²⁹ Kemikaaliseadus. – RT I, 12.12.2018, 44.

¹³⁰ Ehitusseadustik. – RT I, 19.03.2019, 99.

¹³¹ Tuleohutuse seadus. – RT I, 12.12.2018, 71.

Hädaolukordadele reageerimise peamiseks eesmärgiks on elanikkonna kaitse ja sündmusega kaasnevate kahjustuste piiramine¹³². Sellest on lähtutud ka päästeasutuste eesmärkide püstitamisel. Kriisireguleerimise osas HOS § 45 lg 2 kohaselt Päästeamet võib teostada haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse üle. See tähendab haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse üle HOS-i ja selle alusel antud õigusaktide täitmise osas. See võib olla seotud sellega, kas kohaliku omavalitsuse üksus on võimeline täitma oma ülesandeid hädaolukorras. Aga see ei ole otseselt varjumise spetsiifiline. HOS-s pole ka tsiviilkaitse ülesandeid. HOS-i üks spetsiifiline ülesanne on hädaolukorras elanike kaitsmiseks korraldada ulatuslikku evakuatsiooni, mida Põhjamaades täitsid päästeasutused. See on seotud varjumisega, kuid HOS § 16 lg 3 kohaselt ulatusliku evakuatsiooni korraldamine on Eestis Politsei- ja Piirivalveameti kohustus. Päästeamet selle korraldamisel ei mainita, kuid HOS § 16 lg 1 kohaselt on asutusel selle vajaduse üle otsustamisõigus olemas.

Kehtiva Vabariigi Valitsuse 26. juuli 2018. a määruse nr 63 „Hädaolukorrad, mille kohta tuleb koostada nende lahendamise plaan ja mille puhul korraldada riskikommunikatsiooni, ning hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused“ § 2 lg 2 ja § 3 p 2 kohaselt Päästeamet juhib päästesündmustega seotud hädaolukordade (sh üleujutus tiheasutusel, paljude kannatanutega hoonetulekahju, ulatuslik tööstusõnnetus) lahendamist ning samuti nende sündmuste puhul riskikommunikatsiooni korraldamist¹³³. Seega, kui selliste hädaolukordade puhul tuleb korraldada elanike varjumist, siis võib tuletada, et see on Päästeameti kohustuseks. Siiski on sisulised nõuded elanike varjumiseks õigusaktis sätestamata. Muude hädaolukordade puhul sõltub elanike varjumise korraldamine ja sellega seotud alategevused asutuste vahelisest kokkuleppest, mis fikseeritakse hädaolukorra lahendamise plaanis. Samas sellised kokkulepped ei anna asutustele eraldi õigusi juurde, vaid hädaolukordadeks valmistumisel ja nende lahendamisel saab tegutseda olemasoleva õiguse raames, sh meetmete rakendamisel. Seega ei saa asutuste kokkulepetest lugeda välja üldist kohustust elanike varjumise korraldamiseks. Kui hädaolukordade lahendamiseks on kokku lepitud varjumise korraldamise tegevustes, siis kehtivad need ka riigikaitse olukorras. Nimelt HOS § 1 lg 2 kohaselt HOS-i kohaldatakse ka erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja samuti sõjaseisukorra ajal niivõrd, kui võrd ErSS või RiKS ei sätesta teisiti. Kehtiv ErSS ega RiKS ei sätesta eraldi Päästeameti ülesandeid, vaid RiKS viitab üldiselt asutuse riigikaitseülesandele.

¹³² Lindell, M. K., Prater, C., Perry, R. W., lk 15.

¹³³ Hädaolukorrad, mille kohta tuleb koostada nende lahendamise plaan ja mille puhul korraldada riskikommunikatsiooni, ning hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused. VVm 26.7.2018 nr 63. – RT I, 31.07.2018, 4.

Õiguste piiramise volitusi on asjakohane käsitleda KorS-i, PäästeS-i, HOS-i ja RiKS-i tähenduses. ErSS-i osas ei analüüsita erakorralise seisukorra lahendamiseks antavaid õiguseid, kuna need pole otseselt seotud Päästeametiga. Samuti ei käsitleta ehitusseadustikus või tuleohutuse seaduses toodud riikliku järelevalve meetmeid. Riikliku järelevalve meetmeid analüüsitakse edasi järgmistes alapeatükkides, lähtudes varjumise korraldamise kohustuse ning asutuse põhi-, kriisireguleerimis- ja riigikaitseülesannete omavaheliste seoste analüüsist. Meetmete analüüsimisel keskendutakse sellele, kas järelevalve meede võib oma olemuselt olla seotud varjumise korraldamisega või mitte.

Kokkuvõttes on Päästeameti pädevus seotud turvalise elukeskkonna kujundamise ja hoidmisega, ohtude ennetamisega ning operatiivse ja professionaalse abistamisega. Seda kõike tehakse elaniku kaitseks. Kehtivas õiguses ei ole sätestatud Päästeameti eraldiseisva ülesandena elanike varjumise korraldamist. Varjumine pole ka muu asutuse ülesanne. Autor on mõelnud varjumise korraldamist kui asutuse põhiülesannet oma kogumis. Varjumine võib olla kas laiem asutuse põhiülesanne koos alategevustega või mõne muu põhiülesande raames elluviidav kitsam alategevus. Õiguskorras on PäästeS § 5 lõikes 1 toodud ülesannete loetelu sobivaks kohaks, kus saab sätestada Päästeameti põhiülesandena ohuolukorras elanike varjumise korraldamise. Seda juhul, kui see oleks asutuse eraldiseisev ülesanne (mitte põhiülesande alategevus). Elanike ulatusliku varjumise korraldamine on võrreldav põhiülesandega, sest sellel on alategevused. Põhiülesandena varjumise korraldamine eeldab järgmist: varjumiskohtade valmiduse tagamist; järelevalve teostamist; elanike teadlikkuse tõstmist ja õpetamist; ohu varajast tuvastamist; ohuteavitust; ohuolukorras varjumise läbiviimist; avalike varjumiskohtade kasutusele võtmist; elanike suunamist või evakueerimist.

Pädevuse osas on tähtis ülesande selgus ja ulatus. Selguse tagamine eeldab täpset vastutusjaotust ja lisaks üldist koordinatsiooni, et osapoolte rollid oleksid teada. Kriisisituatsioonis võibki suureks probleemiks kujuneda mingi ülesande koordinatsioon ja rollijaotus, mitte täpse lahenduse leidmine olukorrale¹³⁴. Näiteks, milline asutus korraldab elanike varjumist relvakonflikti ajal ja kuidas on ülesanded jaotatud. Mitte küsimus ei ole selles, kuidas seda tehniliselt teha. Seaduses otsesõnu ei ole ülesannet. Edasi analüüsitakse, kas see on tuletatav asutuse mõnest põhiülesandest (nt pääste- või demineerimistöö), kriisireguleerimisülesandest või lahendatav riigikaitseülesande määramise kaudu. Samuti, milliseid riikliku järelevalve meetmeid saab kasutada varjumise korraldamiseks.

¹³⁴ Rosenthal, U., Kouzmin, A. Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 59.

2.2.2. Varjumise korraldamine kui osa asutuse põhiülesandest

Edasi analüüsitakse, kas varjumise korraldamine on tuletatav mõnest Päästeameti põhiülesandest. Sarnaselt Soome ja Rootsi õigusele. Näiteks, kas varjumine on osa pääste- või demineerimistööst. Sarnaselt välisriikide praktikaga, kus varjumine on osa päästetööst. Muu põhiülesande analüüs ei ole sellisena asjakohane. Eelnevalt juba selgus, et Päästeameti ehitustegevuse pädevus ei hõlma varjumiskohtade rajamise järelevalvet. Eesti õiguskorras ei ole varjumiskohtade rajamise nõudeid, kui seda võrrelda välisriikide praktikaga. Varjumiskoha rajamine on osa varjumise korraldamise süsteemist, kuid ohu korral võib alternatiiviks olla muu sobiva ehitise või ruumi kasutamine.

Lisaks PäästeS-i ülesannetele viidatakse Päästeameti põhimääruse § 8 p-de 1, 4, 5, 7 ja 10 kaudu, et asutuse kohustuseks on pääste- ja demineerimistööks valmistumine, päästesündmuse ennetamise korraldamine, kriisireguleerimisalane tegevus, ohutegurite analüüsimine ja samuti üldsuse ohust teavitamine. Ülesannete loetelus ei ole eraldiseisvana varjumise korraldamist ega ka mingeid viiteid tsiviilkaitse ülesannete täitmise kohta. Ennetustöö kaudu on võimalik elanikke õpetada varjuma päästesündmuse korral. Päästeameti tegevusi päästesündmusel aitab selgitada Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määruse nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“ § 4 lg 3, mille p-de 5, 6 ja 9 hulka kuulub evakuatsiooni korraldamine ja avalikkuse teavitamine, kuid mitte varjumise korraldamine¹³⁵.

PäästeS § 3 lg 1¹ järgi päästetöö on päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ja sündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata rakendatavad, vältimatud ja edasilükkamatud tegevused. PäästeS § 3 lg 1² kohaselt demineerimistöö on pommiohu, lahingumoonu ohu ja plahvatusohu tõrjumisega seotud tegevus. PäästeS § 3 lg 1 kohaselt päästesündmus on ootamatu olukord, mis ohustab inimese elu ja tervist. Seega, kui esineb päästesündmus ja ohu tõrjumisel on nii asjakohane kui ka vältimatu elaniku elu ja tervise kaitseks varjuda, siis tegevus mahub päästetöö raamidesse. Demineerimistöö termin on mõne võrra spetsiifilisem, kuid arvestab samuti elu ja tervise kaitset plahvatusohu tingimustes. Päästetöö hõlmab peamiselt varjumise kitsamat käsitlust, et konkreetse päästesündmuse korral korrakaitse ja varjumise kaudu kaitsta elu ja tervist. Siiski ei saa öelda, et selline volitus on laiendatav tsiviilkaitse ülesande täitmiseni relvakonflikti ajal.

¹³⁵ Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord. VVm 6.1.2011 nr 5. – RT I, 12.12.2017, 28.

Õiguste piiramiseks PäästeS § 13¹ lg 1 volitab Päästeametit päästesündmuse lahendamiseks ja riikliku järelevalve teostamiseks kasutama KorS-i paragrahvides sätestatud meetmeid: § 30 (küsitlemine ja dokumentide nõudmine); § 32 (isikusamasuse tuvastamine); § 44 (viibimiskeeld); § 49 (vallasasja läbivaatamine); § 50 (valdusesse sisenemine); § 51 (vallasasja läbivaatamine). Sinna lisanduvad KorS-i riikliku järelevalve üldmeetmed: § 26 (teavitamine) ja § 28 (ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine). Varjumise korraldamisel on asjakohased meetmed näiteks teavitamine, ettekirjutus, viibimiskeeld ja valdusesse sisenemine, kuna aitavad olukorrapõhiselt kas ohtu tuvastada, tõrjuda või hoopis üldsust teavitada ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest.

PäästeS-i paragrahvides on sätestatud riikliku järelevalve erimeetmed: § 13² lg 2 (sisenemine kinnisasjale, ehitisse, ruumi, eluruumi); § 15 (ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine); § 16 (raadioside piiramine); § 19 (isiku rakendamine päästetööle); § 20 (asja sundkasutusse võtmine); § 21 (lammutustöö tegemine). Need meetmed on pääste- või demineerimistöo spetsiifilised ega käsitle otseselt varjumise temaatikat, aga võivad olukorrapõhiselt toetada varjumise korraldamist. PäästeS § 20 lg 1 kohane asja sundkasutusse võtmine on niivõrd pääste- ja demineerimistöo spetsiifiline, et selle kaudu ei saa võtta sundkasutusse sobivat varjumiskohta, kui eesmärgiks on kaitsta elu ja tervist. Alternatiivselt KorS § 16 lg 1 kohaselt korrakaitsesse võib kaasata ka muud isikut ja kohustada teda ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks kasutusse andma vajalikku eset. Termin ese viitab, et selleks saab olla ka varjumiskohaks sobiv hoone või ruum.

PäästeS § 24¹ lg 1 sätestab vahetu sunni kasutamise õiguse, et Päästeameti päästeametnikul või tema korraldusel päästetöötajal on lubatud kohaldada füüsilist jõudu ja erivahendeid KorS-s sätestatud alusel ja korras. Varjumisel vahetu sunni vajadus võib tekkida füüsilise jõu kaudu, kui see on vältimatult vajalik ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks.

Kokkuvõttes päästesündmuse raames on päästetöö tegemisel varjumise korraldamine õiguslikult võimalik, kui kaitstakse elu ja tervist konkreetse sündmusega kaasneva vahetu ohu eest. Aga seda ei saa siiski laiendada eraldiseisva tsiviilkaitse ülesandeni. Pädevus ei kata elanike ulatuslikku varjumist kõikides ohuolukordades. PäästeS-i volitus ei laiene muudele sündmustele (nt politsei- või tervishoiusündmus). Põhjamaade riikide õiguskordades on päästeasutuse päästetöö kohustuse kõrval reguleeritud ka tsiviilkaitse ülesande täitmise kohustus, sh Soomes ja Rootsis käsitletakse neid omavahelises koosmõjus elanike kaitse eesmärgil. Seega on Eesti päästetöö käsitus kitsam.

2.2.3. Varjumise korraldamine kui asutuse kriisireguleerimisülesanne

Järgmiselt analüüsitakse, kas varjumise korraldamine võib tuleneda kriisireguleerimisülesandest, mis on sisustatav HOS-i kaudu. See on seotud PS-i sisemise rahu tagamisega. HOS § 1 lg 1 kohaselt seadus reguleerib hädaolukordadeks valmistumist ja nende lahendamist, sh § 1 lg 2 järgi HOS-i kohaldatakse ka erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal, kui ErSS ja RiKS ei sätesta teisiti. Kriisireguleerimisülesandeid on võimalik täita erikordade ajal, kui seaduses ei ole vastavat välistust. Keskne on ülesannete jäävuse printsiip. Nimelt HOS-s on toodud kriisireguleerimise üldnormid ja valdkondlikes seadustes erinormid¹³⁶. HOS § 3 lg 1 sätestab, et iga asutus vastutab oma kriisireguleerimisülesannete täitmise eest ja lg 2 kohaselt täidetakse oma põhitegevusega seotud ülesandeid ka hädaolukorra ja eriolukorra ajal. HOS § 3 lg 3 sätestab, et kriisireguleerimisülesandeid tuleb täita lähimuse põhimõttest võimalikult madalal ja vajalikul tasandil. Seega Päästeamet täidab enda põhitegevusega seotud ülesandeid ka hädaolukorra ajal.

HOS-st ei tule Päästeametile eraldi kriisireguleerimisülesandeid ega ka tsiviilkaitse ülesannete täitmise kohustust. See on erisus võrreldes Põhjamaade õigusega. HOS-s kriisireguleerimisülesande näiteks on §-s 16 sätestatud ulatuslik evakuatsioon, kuid see pole Päästeameti korraldada. See on varjumisega seotud ülesanne. Päästeamet saab otsustada selle vajaduse üle. HOS § 16 lg 1 sätestab ulatusliku evakuatsiooni korraldamise otsustamiseks asutusele volituse KorS-i § 26 (teavitamine) ja § 44 (viibimiskeeld) kohaste meetmete kasutamiseks. Varjumisel võib olla analoogne meetmete vajadus võrreldes evakuatsiooniga. Muud HOS-i meetmed on seotud eriolukorra lahendamisega.

HOS § 14 lg 4 järgi hädaolukorda juhitakse hädaolukorra lahendamise plaanis sätestatu kohaselt. Päästeamet juhib päästesündmusega seotud hädaolukordasid. Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määruse nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord“ § 2 sätestab juhtiva asutuse ülesanded ja § 9 sätestab avalikkuse teavitamise (sh ohuteavituse ja käitumisjuhiste andmise), kuid määrus ei sätesta eraldi nõudeid varjumise kohta (samas § 10 sätestab nõuded ulatuslikule evakuatsioonile)¹³⁷. Seega hädaolukorra

¹³⁶ Hädaolukorra seaduse käsiraamat, lk 14.

¹³⁷ Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord. VVm 1.7.2017 nr 112. – RT I, 28.06.2017, 39.

ajal varjumise korraldamine saab ikkagi olla seotud Päästeameti päästetöö tegevustega. Samas hädaolukorra ajal võib kuulutada välja ka eriolukorra, arvestades HOS § 19 lõiget 1. Eriolukorra puhul võib hädaolukorra lahendamiseks leida aset eriolukorra töö tegemine, mis HOS § 25 lg 1 kohaselt on töö tegemine eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks, sh tööd kannatanutele ja abivajajatele abi osutamiseks ning tööd ulatusliku evakuatsiooni läbiviimiseks. Põhimõtteliselt HOS § 25 lg 2 tähenduses eriolukorra tööde juhiks saab olla ka Päästeameti teenistuja (nt peadirektor). Praktikas ei ole välistatud, et eriolukorra ajal on reaalselt vaja korraldada ka elanike ulatuslikku varjumist – nt loodusõnnetusest või katastroofist põhjustatud päästesündmus, avariikiirituse olukord või muu sündmus toob kaasa sellised ohud, mis eeldavad varjumise korraldamist. Eriolukorra tööde juht võib määratleda täpsed tegevused, mida eriolukorra ajal ellu viiakse¹³⁸. Päästeameti puhul seondub tegevus endiselt peamiselt päästesündmusega.

Hetkel eriolukorra ajal saab kasutada HOS-s toodud meetmeid: § 26 (töökohustus); § 27 (vallasasja sundvõõrandamine); § 28 (asja sundkasutus); § 29 (asja sundvõõrandamine ja sundkasutusse võtmine); § 30 (valduses eriolukorra tööde tegemine); § 31 (viibimiskeeld ja liikumisvabaduse piirangud); § 32 (avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud); § 33 (ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine). Neid meetmeid saabki kasutada eriolukorra ajal hädaolukorra lahendamiseks. Need meetmed võimaldavad lahendada ka varjumisega seotud vajadusi. Näiteks eriolukorra ajal võib varjumiseks olla asjakohane viibimiskeeld, liikumisvabaduse piirang või asja sundkasutus, mis HOS § 28 lg 1 kohaselt hõlmab ka kinnisasja ja ehitise sundkasutusse võtmist (sh avaliku varjumiskohana). Seega päästesündmuse korral võib asjakohane olla eriolukorra meede.

Kokkuvõttes kehtiva õiguse kohaselt on kriisideks valmistumisel ülesannete jäävuse printsiip. Kui asutus tegeleb elanike kaitse küsimusega tavaolukorras, vastutab sama asutus ülesande täitmise eest üldiselt ka kriisi ajal. Lisaks HOS-s lähtutakse hädaolukorra juhtivasutuse jaotusest sündmuste kaupa. Kitsaskoht on õiguslik selgus ja asjaolu, et kriisiaja ülesanded ei pruugi olla tavaolukorras üldse aktuaalsed või selgelt reguleeritud. Nii võib esineda olukord, kus ükski asutus ei tegele valmiduse loomisega igapäevaselt (hetkel ei tegeleta kriisiks varjumiskohtade rajamise ja nende ettevalmistusega või elanike õpetamisega). Seega tuleb mõelda, milliseid õigusakte tuleb muuta, et valdkonda selgemini reguleerida. Riigikaitseõiguse revisjoni raames muudetakse ka HOS-i.

¹³⁸ Hädaolukorra seaduse käsiraamat, lk 84.

2.2.4. Varjumise korraldamine kui asutuse riigikaitseülesanne

Järgmiselt analüüsitakse, kas varjumise korraldamine saab olla Päästeameti riigikaitseülesanne. Analüüsist on jäetud välja võimalikud elanike kaitseks mõeldud riigikaitseülesanded, mis võivad olla määratletud riigi kaitsetegevuse kavas. Need pole kättesaadavad ja juurdepääs on piiratud riigisaladuse kaitsega. Seega töös ei ole võimalik tuvastada nende ülesannete tegelikku olemasolu.

Riigikaitseülesanded on suuresti seotud PS-i välise rahu kaitsega. RiKS § 2 lg 1 sätestab riigikaitse eesmärgi, milleks on säilitada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus ning põhiseaduslik kord. Riigikaitseülesanne ei ole määratlemata õigusmõiste, vaid *expressis verbis* sätestatud kehtivas RiKS-s. Nimelt RiKS § 5 lg 1 sätestab, et riigikaitseülesanded on riigikaitse eesmärgi saavutamiseks vajalikud ülesanded, mis seonduvad kas ministeeriumi valitsemisalaga, muu täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesannetega ja juriidilise isiku tegevusala või eesmärgiga. Säte viitab, et sarnaselt HOS-i ülesannete jäävuse põhimõttega on riigikaitseülesanne seotud just asutuse (sh Päästeameti) põhiülesande, eesmärgi või tegevusalaga. Täiendavalt riigikaitseülesande sisu on määratletud ka läbi riigikaitse eesmärgi ning kõik ülesanded, mis on vajalikud selle eesmärgi täitmiseks, ongi riigikaitseülesanded, sh tegemist on riigi tuumikülesandega¹³⁹.

Kehtiva RiKS-i § 5 lg 2 sätestab, et täidesaatva riigivõimu asutuse riigikaitseülesanded määratakse seaduses või riigi kaitsetegevuse kavas või antakse kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega lisaülesannetena seaduses sätestatud ulatuses ja korras. Seega Päästeameti riigikaitseülesanded saavad tulla vastavast eriseadusest, riigi kaitsetegevuse kavast või Vabariigi Valitsuse otsusega antud lisaülesandest. Seaduses pole eraldi sätestatud Päästeameti riigikaitseülesandeid. Tulevikus RiKS-i muutmisel tõenäoliselt täpsustatakse regulatsiooni, kuna RiKS-i eelnõu § 52 lg 1 kohaselt riigikaitseülesanne on kas püsiv või ühekordne ülesanne, mis on vajalik kaitseolukorra lahendamiseks või selle toetamiseks¹⁴⁰. RiKS-i eelnõu kohaselt sätestatakse kaitseolukorra termin ning § 4 lg 2 kaudu põhimõtte, et iga asutus ja isik täidab oma seniseid ülesandeid ka kaitseolukorra ajal, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Säte peegeldab HOS-ga sarnast ülesannete jäävuse põhimõtet.

¹³⁹ Riigikaitseülesanded ning avalike ülesannete sh teenuste täitmine hädaolukorras või erikordade ajal. Tallinn: OÜ Advokaadibüroo Eversheds Sutherland Ots & Co ja Justiitsministeerium 2017, lk 7.

¹⁴⁰ Riigikaitse seaduse eelnõu. 112 SE. – <http://eelroud.valitsus.ee/>, toimiku number: 19-0629 (4.12.2019).

Seega nii HOS kui ka RiKS lähtuvad ülesande jäävusest. Riigikaitse aspektist, kui elanike kaitse ülesanne on mõne eriseadusega reguleeritud, siis konkreetne asutus või isik täidab seda ülesannet ka kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ajal. Seda ka põhjusel, kui riigi territooriumil toimub eri osaliste vahel relvakonflikt, on suure tõenäosusega nagunii tegemist hädaolukorraga, mis ohustab rahva eluvõimet¹⁴¹. Hetkel Päästeameti varjumise korraldamise ülesanne on seotud päästesündmuse ajal korrakaitse ja päästetöö tegemisega. Aga see ei ole sellisena eraldi asutuse kriisireguleerimisülesanne ega tsiviilkaitse ülesande täitmine. Samas relvakonflikti ajal on vajalik tsiviilkaitse ülesandena ulatusliku varjumise korraldamine. Päästeameti ülesande osas ei ole sellist õiguskindlust, et oleks täidetud Riigikohtu poolt sõnastatud selgus kehtiva õigusnormi sisus¹⁴².

Kui seaduses ei ole sätestatud vastavat ülesannet, võib selle kehtestada riigikaitseülesandena riigi kaitsetegevuse kavas või kriisi ajal Vabariigi Valitsuse otsusega. Lisaks tuleb arvestada asutuse või isiku põhiülesandeid, eesmärki või tegevusala. Seega, kui eriseadusega pole mõnda asutust või isikut volitatud täitma elanike kaitse ülesannet, on võimalik riigi kaitsetegevuse kavas seda määratleda riigikaitseülesandena. See on asjakohane, kuna aitab lahendada praktilist kitsaskohta, kui eriseaduses pole otsest volitust mingi elanike kaitse ülesande täitmise kohta rahuajal, aga selline vajadus võib olla just relvakonflikti ajal (näiteks tsiviilkaitse ülesannete täitmine). Kitsaskohana riigikaitseülesannet täidetakse ennekõike erikordade ajal ja kohustus ei laiene rahuaja ülesandele. Samuti kindlus, et otsustatu jääb kehtima, on küsitav, sest kaitsetegevuse kava koostatakse kaheks aastaks, lähtudes Vabariigi Valitsuse 23. mai 2016. a määruse nr 56 „Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ § 1 lg-st 2¹⁴³.

Kuigi RiKS-s ei ole sätestatud Päästeameti riigikaitseülesandeid ja seda ei saa üheselt tuletada ülesande jäävuse põhimõttest, saab varjumise korraldamist määrata ka riigi kaitsetegevuse kavas. Päästeameti tegevus on suunatud elanike kaitsmisele. Samuti RiKS-i uue eelnõuga seaduse § 2 sätestab riigikaitse üheks eesmärgiks ka elanikkonna turvalisuse tagamise¹⁴⁴. Sättega rõhutatakse riigikaitse kontekstis elanike kaitse olulisust turvalisuse tagamisel. Sellega kaasneb õigusselgus, et riigikaitseülesandeid täidetakse elanike kaitseks. Sarnast eesmärki ja selgust oleks vaja ka HOS-s.

¹⁴¹ Mägi, K. Kas inimõigused kehtivad ka kriisiolukorras? – Juridica 7/2017, lk 453.

¹⁴² RKPJKo 3-4-1-16-05, p 20.

¹⁴³ Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord. VVm 19.5.2016 nr 56. – RT I, 20.05.2016, 11.

¹⁴⁴ Riigikaitse seaduse eelnõu 112 SE.

3. HETKEOLUKORD JA VÕIMALIKUD ÕIGUSLIKUD MUUDATUSED

3.1. Ekspertintervjuud Päästeameti pädevusest varjumise korraldamisel

Magistritöö raames viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud valdkonna ekspertidega, et kaardistada nende seisukohtasid ja nägemust Päästeameti rolli osas elanike varjumise korraldamisel ning tuvastada õiguslikke probleeme ja võimalikke lahendusi. Ekspertide valimis olid nii õigusloome eest vastutavad isikud kui ka sisu eksperdid ja kehtiva õiguse rakendajad. Intervjuudes osalesid Margit Gross, Priit Laaniste, Margo Klaos, Priit Saar, Tuuli Räim ja Kai Reinhold-Hurt. Intervjuud viidi läbi vahetult ning need käsitlesid sama teemat ja küsimusi. Eelnevalt küsiti ekspertidelt nõusolek tulemuste kasutamiseks ja nimeliste viidete tegemiseks. Intervjuu küsimustik on toodud töö lisas 4 ja tulemuste kokkuvõte on toodud lisas 5. Intervjuud viidi läbi vahemikus 15. kuni 29. november 2019. a. Intervjuude tulemusi kajastatakse läbivalt töö järgmistes alapeatükkides.

Küsimuste väljatöötamisel lähtuti eelnevast teoreetilisest analüüsist ja teiste riikide praktikast ning põhimõttest, et õiguskord peab tagama varjumise korraldamise võimalikkuse elanike kaitseks nii rahuajal kui ka sõjaajal. Riigikohus on öelnud, et riigi haldusfunktsioonid peavad olema täpselt määratletud ja pädevuse umbmäärasus kahjustab õiguskindlust¹⁴⁵. Elanikkonnakaitse ülesannete selgus on vajalik probleemide ettenägemiseks, tegevuste planeerimiseks ja lahenduste leidmiseks, et saada edukalt hakkama igas kriisisituatsioonis¹⁴⁶. Elanike varjumise korraldamiseks peavad ülesanded ja õiguslik pädevus olema selged juba rahuajal, et efektiivselt tegutseda erikorra ajal. Efekttiivne kriisile reageerimine eeldab, et pädevate reageerijate võrgustik oleks loodud varasemalt, kuna kriisi ajal pole aega otsida õigeid inimesi täitma ülesandeid ega tagada neile selleks vajalikke ressursse¹⁴⁷. Efekttiivne kriisiks valmistumine hõlmab potentsiaalse riski maandamist ja osapooled peavad olema võimelised rollide täitmiseks¹⁴⁸. Seega varjumise korraldamiseks tuleb eelnevalt kaardistada võimalikud avalikud varjumiskohad ja need vastavalt ette valmistada ning elanikke peab õpetama, et nad teaksid, kuidas käituda ohuteavituse korral. Järelikult elanike varjumise

¹⁴⁵ RKPJKo 3-4-1-3-96, p 1.

¹⁴⁶ Quarantelli, E. L. Ten Research Derived Principles of Disaster Planning. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 321.

¹⁴⁷ Boin, A., lk xxix, xxxii.

¹⁴⁸ Pearson, C. M., Clair, J. A. Reframing Crisis Management. – Boin, A. Crisis Management. Volume II. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 10.

korraldamiseks peavad osaliste ülesanded olema selged, vastavad struktuurid olema loodud enne kriisi ning eelnevalt olema tehtud nii ennetavaid kui ka ettevalmistavaid tegevusi. Kriisi ajal ülesande täitmiseks peavad olema tagatud vajalikud ressursid ja riikliku järelevalve meetmed. Kõige selle juures tuleb arvestada põhimõttega, et täitevvõimu tohib teostada, kui selleks on seaduse volitus¹⁴⁹. Seega on kõige aluseks pädevuse olemasolu, volituste piirid ja nende selgus.

Ekspertintervjuude käigus uuriti küsimusena, kas elanike varjumise korraldamine on Päästeameti üldiseks kohustuseks, ning kui jah, siis millest saab tuletada asutuse pädevuse. Magistritöö autor on eelnevalt jõudnud järeldusele, et sellist üldist Päästeameti kohustust ei ole kehtivas õiguses. Samuti kõik eksperdid leidsid, et Päästeametil ei ole sellist üldist pädevust ega kohustust elanike varjumise korraldamiseks. Margit Gross hindas, et eraldi põhiülesandena varjumise korraldamine pole Päästeameti pädevuses, aga osaliselt võib pädevus olla hädaolukorra või päästesündmuse lahendamisel tulenevalt mõnest muust ülesandest¹⁵⁰. Priit Saar leidis, et õiguskorras ei ole üldist varjumise korraldamise kohustust, kuid mingil määral võib tegevus olla osa päästetööst¹⁵¹. Margo Klaos ütles, et tema hinnangul varjumise korraldamine ei ole Päästeameti üldiseks kohustuseks¹⁵². Priit Laaniste hinnangul kehtivast õigusest ei tulene otsesõnu sellist elanike varjumise korraldamise ülesannet¹⁵³. Ka Tuuli Räim tõi intervjuus välja, et kehtivas õiguses ei ole sellist eraldiseisvat ülesannet ning täiendas, et päästesündmuse korral ja päästetöö raames tehtav varjumise tegevus ei ole sellisena laiem tsiviilkaitse ülesande täitmine¹⁵⁴. Jurist Kai Reinhold-Hurt leidis samuti, et seaduses ei ole sätestatud eraldi ülesannet, kuid varjumisega seotud tegevusi saab teha, kui need jäävad asutuse põhiülesannete raamidesse¹⁵⁵. Margit Gross rõhutas intervjuus, et kehtivast õigusest ei saa niisama tuletada sellist laiemat ülesannet, kuna avalikus halduses tuleb lähtuda seaduslikkuse alusest¹⁵⁶. Seega leidis kinnitust, et eraldi ülesandena varjumise korraldamine ei ole Päästeameti kohustuseks ning olemasolevat pädevuse osa ei saa laiendada eraldiseisva tsiviilkaitse ülesandeni.

Intervjuude käigus tekkis arutelu, kui varjumise korraldamine ei ole Päästeameti ülesanne, kas see on Politsei- ja Piirivalveameti kui üldkorrakaitseorgani ülesanne, lähtudes KorS § 6 lg-st 2. Näiteks

¹⁴⁹ RKÜKo 3-4-1-10-00, p 28.

¹⁵⁰ Gross, M. Tallinn, 20.11.2019 (intervjuu protokoll autori valduses).

¹⁵¹ Saar, P. Tallinn, 15.11.2019 (intervjuu protokoll autori valduses).

¹⁵² Klaos, M. Tallinn, 28.11.2019 (intervjuu protokoll autori valduses).

¹⁵³ Laaniste, P. Tallinn, 27.11.2019 (intervjuu protokoll autori valduses).

¹⁵⁴ Räim, T. Tallinn, 29.11.2019 (intervjuu protokoll autori valduses).

¹⁵⁵ Reinhold-Hurt, K. Tallinn, 19.11.2019 (intervjuu protokoll autori valduses).

¹⁵⁶ Gross, M. (intervjuu).

nii Priit Saar, Margo Klaos, Priit Laaniste kui ka Margit Gross viitasid oma intervjuu käigus võimalusele, et varjumise korraldamine võib olla üldkorrakaitseorgani ülesanne¹⁵⁷. Autor leiab, et sellele on nii poolt- kui ka vastuargumente. Küsimus seisneb selles, kas varjumise näol on tegemist eraldiseisva ülesandega, millele pole pädevat korrakaitseorganit. Varjumise puhul ei ole sellisena ka avaliku korra eest vastutavat isikut, kuna konkreetne isik saaks seda olla üksnes juhul, kui tema õigusvastase tegevuse või tegevusetuse tõttu oleks tekkinud oht või ohukahtlus¹⁵⁸. Samuti on juba kehtiva õiguse kohaselt Politsei- ja Piirivalveameti ülesanne HOS-i ulatusliku evakuatsiooni korraldamine. Seega Politsei- ja Piirivalveamet võiks olla alternatiivne valitsusasutus varjumise korraldamiseks. Samas PäästeS-i kohaselt päästeasutuse tegevus on suunatud elu ja tervise kaitsele. Tuuli Räim viitas Päästeameti sobivusele varjumise korraldamiseks, kui arvestada relvakonflikti ajal tsiviilkaitse asutuse staatust ja kaitset ning kõige sellega kaasnevat¹⁵⁹. Tuleb võtta ka arvesse, et Põhjamaade õiguskordade analüüs näitas, et varjumise korraldamisel on päästeasutusel oma roll.

Pädevuse piiritlemisel on küsimus, kas varjumine on igas ohuolukorras aktuaalne kaitsemeede elu ja tervise kaitseks või vajalik ainult relvakonflikti ajal. Praktikas ongi ühe kitsaskohana leitud, et Eestis on elanike vajaduste asemel liiga palju keskendunud valitsusasutuse tegevuse regulatsiooni suunal ja riigis on omavahel lahku kasvanud rahuaegne ning sõjaaegne elanikkonnakaitse¹⁶⁰. Autor leiab, et keskne on küll relvakonflikti ajal varjumise korraldamine elanike elu ja tervise kaitsmiseks sõjaliste ohtude eest, aga siiski on asjakohane lähtuda ohtudest laiemalt. Ka intervjuude käigus leidsid kõik eksperdid, et varjumine on asjakohane kaitsemeede erinevate ohtude korral. Ainult Priit Laaniste ütles, et kuigi varjumine on asjakohane kaitsemeede, siis riik peaks varjumist ise korraldama ikkagi ainult relvakonflikti korral¹⁶¹. Tuuli Räim esindas seisukohta, et varjumine on rohkem tsiviilkaitse meede ja vajalik relvakonflikti ajal, kuid selleks võib vajadus olla ka muu sündmuse ja ohu korral¹⁶². Samas Margo Klaos tõi esile seisukoha, et lisaks relvakonfliktile võib varjumise korraldamine olla vajalik terrorirünnaku, massilise korratuse või tormi tõttu, kui ohu eest tuleb varjuda siseruumi¹⁶³. Seega varjumise kaitsemeedet tuleb terviklikult käsitleda rahuaegse ja sõjaaegse elanikkonnakaitse vaatest. Isegi, kui selle peamine vajadus on relvakonflikti korral.

¹⁵⁷ Saar, P. (intervjuu); Gross, M. (intervjuu); Laaniste, P. (intervjuu); Klaos, M. (intervjuu).

¹⁵⁸ RKHKo 3-15-1607, p 14.

¹⁵⁹ Räim, T. (intervjuu).

¹⁶⁰ Suurkivi, T. Päästeameti ülesanded riiklikus kriisireguleerimise süsteemis. Magistritöö. Juhendaja Lauri Tabur. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2013, lk 40.

¹⁶¹ Laaniste, P. (intervjuu).

¹⁶² Räim, T. (intervjuu).

¹⁶³ Klaos, M. (intervjuu).

Kui Päästeametil ei ole üldist pädevust varjumise korraldamiseks, on oluline küsida ekspertide nägemust, milline peaks teoorias olema vastav pädevus. Margit Gross leidis, et tähtis on teada, mida varjumise korraldamine sisuliselt tähendab ja milliseid meetmeid on selleks üldse vaja (nt valmistumise raames tuleb teha selgeks, millised hooned sobiksid varjumiskohaks ja kuidas kriisi ajal neid ka võtta kasutusele)¹⁶⁴. Priit Saar seostas Päästeametit ennekõike elanike õpetamisega, varjumiskohtade ette valmistamisega ja kriisi ajal nende kasutusele võtmisega¹⁶⁵. Margo Klaos leidis, et pädevus võiks olla seotud varjumiskohtade kaardistamise, ette valmistamise ja kasutusele võtmisega, järelevalvega ning ohuolukorras varjumise läbiviimisega¹⁶⁶. Priit Laaniste esindas sarnast seisukohta Margo Klaosega ja lisas elanike õpetamise vajaduse¹⁶⁷. Tuuli Räim pakkus Päästeametit riigipoolseks varjumise korraldajaks ja asutuse pädevuse piirideks varjumiskohtade kaardistamise, varjumise läbiviimiseks valmistumise ja õppuste korraldamise¹⁶⁸. Nii Priit Saar, Priit Laaniste kui ka Tuuli Räim ütlesid otsesõnu, et Päästeamet ei peaks ise hakkama rajama tsiviilkaitse varjendeid¹⁶⁹. Ühestki intervjuust ei kõlanud eraldi varjendi rajamise vajadust, vaid pigem kõlas olemasolevate hoonete varjumiskohana ära kasutamise ja meetmete vajalikkus.

Kokkuvõttes valdkonna eksperdid kinnitasid magistritöö autori järeldust, et kehtivas õiguses ei ole Päästeametil üldist kohustust elanike varjumise korraldamiseks. Teatud osas on pädevus küll olemas päästesündmuse või hädaolukorra lahendamisel, kuid seda mitte eraldiseisva tsiviilkaitse ülesandena. Samuti leidis kinnitust, et põhimõtteliselt saab vajaduse korral varjumisega seotud riigikaitseülesannet määrata ka riigi kaitsetegevuse kavas¹⁷⁰. Nii autor kui ka eksperdid leiavad, et varjumine on asjakohane kaitsemeede erinevate ohtude korral, kuid põhiline vajadus kaasneb just relvakonfliktiga. Kui varjumine oleks Päästeameti üldine kohustus, siis ülesanded peaksid olema seotud elanike õpetamisega, varjumiskohtade kaardistamise, ette valmistamise ja kasutusele võtmisega ning ohuolukorras varjumise läbiviimisega. Samuti järelevalve tegemisega. Eksperdid ei nõustunud, et Päästeamet peaks hakkama ise rajama varjumiskohtasid. Seda tegevust ei toeta ka töö autor, vaid pigem tuleks kasutada ära olemasolevat taristut (nt halduslepingu võimalus hoone omanikega). Päästeametile varjumise korraldamise pädevuse andmine on õiguspoliitiline otsus¹⁷¹.

¹⁶⁴ Gross, M. (intervjuu).

¹⁶⁵ Saar, P. (intervjuu).

¹⁶⁶ Klaos, M. (intervjuu).

¹⁶⁷ Laaniste, P. (intervjuu).

¹⁶⁸ Räim, T. (intervjuu).

¹⁶⁹ Saar, P. (intervjuu); Laaniste, P. (intervjuu); Räim, T. (intervjuu).

¹⁷⁰ Saar, P. (intervjuu); Laaniste, P. (intervjuu).

¹⁷¹ Reinhold-Hurt, K. (intervjuu).

3.2. Riikliku järelevalve meetmete vajalikkus

Varjumise korraldamiseks tuleb analüüsida, milliseid riikliku järelevalve meetmeid on vaja selleks, et ohuolukorras kaitsta elu ja tervist. See annab aluse, et hinnata varjumise mõõdukust. Ennekõike on käsitus seotud ohutõrje õiguslike meetmetega, et viia edukalt läbi varjumise korraldamist ja kaitsta elanike õigushüvesid. Samuti tuleb analüüsida, kas selleks on vaja kasutada vahetut sundi. Asutuse pädevus ja riikliku järelevalve volitus peavad olema omavahelises seoses. Kui normidega taotletava eesmärgi saavutamiseks on määratletud mingid ohutõrje õiguslikud meetmed, siis üldjuhul kaasneb täidesaatva riigivõimu pädevus ja volitus, et saavutada seda eesmärki ja sekkuda inimeste õigustesse ja vabadustesse¹⁷². Seaduses peab olema alus, et kasutada meetmeid ülesannete täitmiseks, sest haldusaktid ja halduse toimingud peavad vastama põhiseadusele ja seadustele¹⁷³. Riikliku järelevalve meetmed on vajalikud varjumise korraldamise eesmärgi saavutamiseks ja need peavad olema eesmärgi suhtes mõõdukad. Töö teises peatükis analüüsiti Päästeameti järelevalve meetmeid. Nüüdne käsitus on varjumise ülesande spetsiifiline, kas ja milliseid meetmeid on vaja.

Varjumise korraldamisel tuleb elanikke hoiatada ohtude eest, anda neile käitumisjuhised ning korralduslikult viia läbi varjumine kas avaliku varjumiskoha kasutusele võtmise kaudu või mõne sobiva hoone või ruumi sundkasutusse võtmise kaudu. Inimeste varjumiskohta suunamisel võib tekkida vajadus erinevateks viibimis- või liikumispiranguteks. Samuti äärmuslikel juhtudel võib tekkida vajadus vahetuks sunniks, et füüsilise jõu kasutamisega kas inimene toimetada ohustatud alalt ära varjumiskohta või võtta varjumiseks sobivat asja kasutusele. Lisaks võib praktikas esineda asja sundvõõrandamise vajadust. Selleks kõigeks on vaja õiguslikke aluseid, mis peavad tulenema seadusest. Eraldi ei analüüsita riigikaitsest sundkoormist, kuna riigikaitseõiguse revisjoni raames RiKS-i uue eelnõu §-ga 161 tunnistatakse kehtetuks riigikaitsest sundkoormiste seadus¹⁷⁴.

Elanikke saab õpetada ennetustöö kaudu vastavalt PäästeS § 5 lg 1 p-le 4 ning selleks pole vaja järelevalve meetmeid. Ennetustöö soodustab ohuolukorras elanike vabatahtlikku ja soovituslikku varjumist, kuna aitab tagada elanike eelnevat teadlikkust ja oskuseid ise tegutseda. PäästeS ei sätesta varjumise spetsiifilisi meetmeid, kuid praegused meetmed võivad olukorrapõhiselt toetada

¹⁷² Pärnamägi, I. Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? – Juridica X/2016, lk 688.

¹⁷³ RKPJKo 3-4-1-9-14, p 40.

¹⁷⁴ Riigikaitsest sundkoormiste seadus. – RT I, 13.03.2019, 146.

varjumise korraldamist. Kui tegemist on eriolukorraga, siis HOS-s on vastavalt toodud eriolukorra meetmed, mis sobivad ka varjumise korraldamiseks. Riikliku järelevalve üldmeetmed võimaldavad korrakaitseorganil ohust teavitada avalikkust (KorS § 26). Üldmeede katab elanike ohuteavitust ja võimaldab anda neile käitumisjuhiseid. See üldmeede on kasutatav nii elanike soovitusliku kui ka sundkorras varjumise korraldamisel. Samuti on ohu korral võimalik anda ettekirjutust (KorS § 28), kui olukorrapõhiselt on selleks vajadus. Meetmete vajalikkus on aktuaalne sundkorras varjumisel. KorS § 75 lg 1 kohaselt Päästeamet võib vahetut sundi kasutada seaduses sätestatud aluse puhul.

KorS võimaldab erimeetmena viibimiskeelu kehtestamist (KorS § 44) ning sellisel juhul võib olukorrapõhiselt keelata elanikel ajutiselt teatud kohas viibimine, samuti kohustada neid sealt lahkuma või hoiduma teatud kaugusele. KorS § 46 lg 1 p 2 võimaldab iseenesest füüsiliselt piirata isiku vabadust, kui see on vältimatult vajalik elu või kehalist puutumatust ähvardava vahetu ohu tõrjumiseks. Siiski pole see varjumise spetsiifiline meede, vaid mõeldud olukordadeks, kus oht tuleneb isikust, keda peetakse kinni just teise isiku kaitseks¹⁷⁵. RiKS-i eelnõu § 145 kohaselt muudetakse KorS-i ning sellesse tekivad täiendavad erimeetmed: § 44¹ lisab liikumispiirangu kehtestamise (keelata territooriumil liikumine või lahkumine); § 53¹ lisab asja sundkasutusse võtmise (asja ajutine kasutamine) või sundvõõrandamise (asja riigi omandisse võtmine); § 82¹ lisab füüsilise isiku kaasamise korrakaitse (ohutõrjesse füüsilise isiku kaasamine)¹⁷⁶.

Erikordade osas on küsimus, milliseid meetmeid on vaja julgeolekualase kriisi korral. Kuigi kehtib üldine sunniviisiline töötamise keeld, saab üksikisikut sundida tööle ühiskonna heaolu ohustava hädaolukorra puhul ning see on seotud riikliku julgeoleku huvi kaitsmisega¹⁷⁷. Ka varjumise puhul tekib küsimus, kas sellist meedet oleks vaja, et korralduslikult viia läbi varjumist. Varasemalt Soome õiguskord viitas sellisele meetmele (nt vältimatu ehitamine, töökohustus või tööd elanike kaitseks). RiKS § 44 lg 1 sätestab töökohustuse, aga see on seotud riigikaitseülesannetega. Seega varjumise puhul saaks seda meedet rakendada, kui varjumine oleks riigikaitseülesanne. HOS § 26 võimaldab eriolukorra töö tegemist. Samas on ikkagi küsitav, kas ja millal on seda üldse vaja varjumise korraldamise puhul. Sellist otsest vajadust ei tulnud esile ka ekspertintervjuude käigus.

¹⁷⁵ Pars, S. KorSK § 46/4, lk 145.

¹⁷⁶ Riigikaitseaduse eelnõu 112 SE.

¹⁷⁷ Cameron, I. National Security and the European Convention on Human Rights. Hague: Kluwer Law International 2000, lk 276.

Asjakohane on meetmeid vaadata ka uues RiKS-i eelnõus. RiKS-i eelnõu sätestab iseenesest kaitseolukorra meetmed, mida § 29 lg 1 kohaselt rakendatakse just erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal, kuid need pole varjumise aspektist aktuaalsed. RiKS-i eelnõu osas on pigem aktuaalsed riigikaitseülesannetega seotud meetmed. Nende eelduseks oleks varjumise kuulumine riigikaitseülesannete hulka. RiKS-i eelnõu § 59 sätestab töökohustuse võimaluse ning § 68 annab võimaluse asja võtta sundkasutusse ja sundvõõrandada. On küsitav, kas Päästeamet saab neid meetmeid rakendada. Samas RiKS-i eelnõu § 68 lg-d 1 ja 2 viitavad, et Vabariigi Valitsus saab anda sellise volituse ka täidesaatva riigivõimu asutusele, kui on vaja toetada riigikaitseülesande täitmist. Samuti on küsitav, kas varjumise korraldamisel on vaja RiKS-i eelnõu kohaseid meetmeid, kui on olemas PäästeS-i, KorS-i ja HOS-i meetmed. RiKS-i eelnõu seletuskirjas on viidatud, et avalikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks saab alati rakendada KorS-i meetmeid ja seda peamiselt põhjusel, et korrakaitseorganitel on KorS-st lähtuv volitus igas kriisiolukorras¹⁷⁸. Näiteks relvakonflikti ajal ohu realiseerumisel tekib olukord, kus sõjarelvade plahvatuse mõjul tekib päästesündmus, mille ohtusid tõrjutakse korrakaitse meetmetega. Sellele pöörati tähelepanu ka ekspertintervjuude käigus, kui uuriti varjumise meetmete vajalikkust.

Arvestades varjumist kaasatoovaid ohtusid ja tagajärgi, on tegevus enamasti seotud avaliku korra kaitsmisega. Autor leiab, et varjumise puhul on meetmete kasutamisel keskne, millal on neid vaja näiteks elanike teavitamiseks ja suunamiseks varjumiskohta, sundkorras isikute ohustatud alalt ära toimetamiseks või hoopis asja sundkasutusse võtmiseks. Ekspertintervjuude käigus selgus ja leidis kinnitust, et varjumise korraldamiseks ei ole vaja spetsiifilisi õiguslikke erimeetmeid, vaid pigem pädevale korrakaitseorganile (sh Päästeametile) on vaja anda volitus mõne kindla õiguskorras juba olemasoleva või uue RiKS-i eelnõuga tekkiva KorS-i erimeetme kasutamiseks.

Ohuolukorras varjumise korraldamine on aktuaalne asukohtades, kus asuvad elanikud. Elanike linnastumine toob endaga kaasa riske, sest katastroofide korral suurem arv inimesi võib sattuda ohuolukorda¹⁷⁹. Sundkorras varjumine tähendab peamiselt liikumispirangu jõustamist meetme kaudu¹⁸⁰. Sellest lähtub ka varjumise korraldamise loogika, et selline ulatuslik varjumine on vajalik tiheasustuse alal, kus väliskeskkonna ohtude eest on vaja kaitsta suuremal arvul elanikke. Priit Saar

¹⁷⁸ Riigikaitseseaduse eelnõu seletuskiri (112 SE). Tallinn: Justiitsministeerium 2019, lk 126.

¹⁷⁹ Quarantelli, E. L. The Future is Not the Past Repeated: Projecting Disasters in the 21st Century from Current Trends. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 264–266.

¹⁸⁰ Gross, M. (intervjuu).

tõi sellise ohu puhul esile, et varjumiseks saab kasutada küll viibimiskeeldu või liikumispiiranguid, aga tuleb mõelda, kuidas inimesi suunata varjuma soovitude ja käitumisjuhiste abil¹⁸¹. Sarnast probleemi tõi esile Priit Laaniste, kes pidas viibimiskeeldu vähem asjakohaseks¹⁸². Samas Tuuli Räim toetas viibimiskeeldu¹⁸³. Margo Klaos ütles, et õiguskorras on varjumiseks vaja meedet, mis paneb isikule kohustuse viibida kindlas asukohas¹⁸⁴. Kai Reinhold-Hurt viitas viibimiskeeldu ja liikumispiirangu vajadusele, et elanikke saada ära ohualt¹⁸⁵. Autor leiab, et ohuolukorras elanike kaitse eesmärki täidab nii KorS-i tekkiv liikumispiirangu meede kui ka viibimiskeeld. Eksperdid enamasti toetasid piiranguid. Õiguses tuleb tagada võimalus elaniku ohualt eemal hoidmiseks.

Autor toetab ka asja sundkasutusse võtmist, et tagada ohuolukorras varjumiskoha olemasolu. Asja sundkasutusse võtmise osas olid ka kõik eksperdid ühel meelel, et varjumise korraldamisel on tegemist asjakohase meetmega. Seda peamiselt ka seetõttu, et Eestis puuduvad eelnevalt rajatud ja ette valmistatud avalikud varjumiskohad. Kai Reinhold-Hurt täpsustas, et sellist meedet on vaja isiku suhtes, kelle asja soovime kasutada varjumiskohana¹⁸⁶. Klaos ja Räim tõstatasid küsimuse, kas võib olla vajadus ka asja sundvõõrandamiseks, kuna varjumiskohas tuleb teha mingeid füüsilisi muudatusi¹⁸⁷. Sundvõõrandamine on asjakohane pigem juhul, kui asi kasutamise käigus hävineks. Tõenäoliselt varjumise korraldamisel asi ehk hoone või ruum sellisena ei hävine. Pigem õiguses peab olema võimalus, et varjumiseks sõlmida olemasoleva taristu omanikega eelkokkuleppeid.

Varjumise korraldamisel võib minna vaja vahetut sundi. See peab olema juhtumipõhine, kui on vaja kaitsta elu ja tervist. Vahetu sunniga saab üksikisikuid mõjutada juhtumipõhiselt, aga seda ei saa kasutada ulatuslikult¹⁸⁸. Eksperdid olid osalt erimeelt. Valdav oli seisukoht, et seda on vaja, sh eriti asja sundkasutusse võtmisel, mida toetab ka autor. Õiguses peab olema vahetu sunni võimalus nii asja sundkasutusse võtmiseks kui ka varjumise läbiviimiseks¹⁸⁹. Sunni kohaldamine võib olla asjakohane elu ja tervise kaitseks, kuna vahetus ohus olev elanik ei pruugi seda ohtu ise tajuda¹⁹⁰.

¹⁸¹ Saar, P. (intervjuu).

¹⁸² Laaniste, P. (intervjuu).

¹⁸³ Räim, T. (intervjuu).

¹⁸⁴ Klaos, M. (intervjuu).

¹⁸⁵ Reinhold-Hurt, K. (intervjuu).

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ Klaos, M. (intervjuu); Räim, T. (intervjuu).

¹⁸⁸ Reinhold-Hurt, K. (intervjuu).

¹⁸⁹ Räim, T. (intervjuu).

¹⁹⁰ Gross, M. (intervjuu); Klaos, M. (intervjuu).

3.3. Õiguste riived ja varjumise korraldamise proportsionaalsus

Varjumise korraldamisel tuleb arvestada mõõdukusega, kas taotletav eesmärk kaalub ülesse põhiõiguste riived. Seejuures põhiõiguse riivet saab pidada õigustatuks vaid juhul, kui on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet¹⁹¹. Avalikku turvalisust ja korda ähvardavate ohtude korral tuleb tihti riivata mõnda vabadusõigust¹⁹². Lisaks tohib riigivõimu teostada ulatuses, milleks PS ja sellega kooskõlas olevad seadused üldse volituse annavad¹⁹³. Õiguses lähtutakse põhimõttest, et mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda raskekaalulisemad peavad olema ka seda õigustavad põhjused¹⁹⁴. Varjumise korraldamisel on mõõdukuse osas esmane küsimus, kas riive on õigustatud, arvestades eesmärgina elaniku elu ja tervise kaitset. PS § 11 sätestab üheselt, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas PS-ga ja need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. PS § 13 lg 1 kohaselt on igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele. Peatükis käsitletakse, kas varjumise korraldamisel on õiguste riived õigustatud ja kuidas intensiivseid riiveid ennetada.

Varjumise korraldamisel on võimalikud riived seotud järgmiste PS-i põhi- ja vabadusõigustega: § 19 vaba eneseteostus; § 20 vabadus ja isikupuutumatus; § 26 eraelu puutumatus; § 32 omandi puutumatus; § 33 kodu puutumatus; § 34 vaba liikumine; § 47 kogunemisvabadus. Kõik sõltub täpsest riikliku järelevalve meetmest ja sellest, kas ohuolukorras varjumine lähtub vabatahtlikkuse, soovitusliku või sundkorras läbiviimise põhimõttest. Riiveid kaasatoovad riikliku järelevalve meetmed võiksid olla viibimiskeeld, liikumispiirang, asja sundkasutusse võtmine ja vahetu sundtegevuse raames või mõni Päästeametile antud erimeede. Kõige tõenäolisemalt varjumise käigus riivatakse just isiku vaba eneseteostust, liikumisvabadust, omandiõigust või äärmuslikumal juhul vabadust või isikupuutumatust. Iseenesest sekkumine üldisesse vabaduspõhiõigusesse ei tähenda veel selle õiguse rikkumist¹⁹⁵. Varjumise korraldamisel on riived inimese elu ja tervise kaitseks.

Suures kriisis on riigil õigus rakendada piiranguid kriisi lahendamiseks. Juriidiliselt on kasutatud üldist terminit „ühiskondlik hädaolukord“ (ingl. k. *public emergency*), mis olemuselt võib kaasneda kriisidega, sisemiste rahutustega või relvakonfliktidega, ning katab muid erikordade termineid või

¹⁹¹ RKPJKo 3-4-1-2-01, p 16.

¹⁹² Schwemer, H. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. – Juridica 2004/VII, lk 447.

¹⁹³ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 12.

¹⁹⁴ Alexy, R. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica I/2001, lk 12.

¹⁹⁵ RKPJKo 3-4-1-16-08, p 26.

ohuolukordade seisundeid nagu erakorraline seisukord, sõjaseisukord või muud õiguste piiramisi kaasatoovad erikorrad¹⁹⁶. Kuigi Eesti õiguskorda tõlgituna pole termin hea, siis mõte seisneb selles, et ühiskonda mõjutav hädaolukord võib tuua kaasa vajaduse eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või muu erikorra väljakuulutamiseks. Sellises olukorras kaasnevad õigustatult ka vabadusõiguste riived. Ühiskonda mõjutav hädaolukord tähendab kriisist või muust avalikkusele suunatud ohust tingitud erakordset olukorda, olgu see vahetu või eesseisev, mis mõjutab kogu elanikkonda või elanikke teatud piirkondades ja õigustatud on välja kuulutada õiguslik erikord¹⁹⁷. Sellise kriisi ajal on riigil kaitsekohustus enda elanike kaitsmiseks ohtude eest ja õigus on piiravate meetmete kasutamiseks. Kui varjumist tuleb üldse korraldada, siis on riigis ilmselt reaalne olukord kriitiline¹⁹⁸. EIÕKonv artikkel 15 lg 1 on iseenesest näinud riigile ette ka võimaluse, et sõja ajal või muus hädaolukorras, mis ohustab rahva eluvõimet, võib võtta meetmeid, millega peatatakse konventsiooniga võetud kohustuste täitmine ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik. Nimetatud artikli 15 järgi peavad meetmed, millega kohustuste täitmine peatatakse, olema olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalikud ega tohi minna vastuollu konventsiooniosalise teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega¹⁹⁹. EIÕKonv artikli 8 lg 2 nimetab otsesõnu riigi julgeolekut ja ühiskondlikku turvalisust eraellu sekkumise lubatud aluseks. Seega suure kriisi, sh hädaolukorra või relvakonflikti ajal, on vältimatu vajaduse korral teatud riived õigustatud.

Riivete puhul tuleb arvestada ka kriisi reaalsel olemust ning mida on õiguskorras lubatud sellistel puhkudel. Näiteks *vis maior* ehk vääramatu jõud rahvusvahelises õiguses katab peamiselt hädasid nagu maavärin, hiidlained, tormi tsüklonid või muud loodusjõududest põhjustatud kriisid, kuid ka sellistes ohuolukordades võib tekkida reaalne vajadus elanike õiguste ja vabaduste piiramiseks, näiteks: sündevakuatsiooni läbiviimine kindlas piirkonnas; meediavabaduse piiramine, et vältida paanika teket avalikkuse hulgas; kohustuslike käitumisjuhiste andmine; elanikele töökohustuse panemine, et leevendada kriisi tagajärgi; omandiõiguse riivamine asja sundvõõrandamiseks²⁰⁰. Vajadus on sama ka varjumise puhul. Näiteks PS § 34 järgi võib õigust vabalt liikuda seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata ka riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Rahva eluvõimele mõjub relvakonflikt kahjustavamalt kui

¹⁹⁶ Chowdhury, S. R. Rule of Law in a State of Emergency. London: Pinter Publishers 1989, lk 12, 15.

¹⁹⁷ *Ibidem*, lk 11.

¹⁹⁸ Räim, T. (intervjuu).

¹⁹⁹ Mägi, K. Kas inimõigused kehtivad ka kriisiolukorras, lk 451.

²⁰⁰ Chowdhury, S. R., lk 16.

hädaolukord, seega relvakonflikti ajal võib lubatud olla võtta inimõigusi piiravamaid meetmeid²⁰¹. Riigi kaitsekohustus ei ole ainult üksikisiku suhtes, vaid seda kogu elanikkonna suhtes²⁰². Seega intervjuudes tuli ekspertidelt uurida ka seda, kas nad toetavad elanike vabatahtlikku, soovituslikku või hoopis sundkorras varjumise korraldamist. Need on riivete aspektist erineva ulatusega. Töö autor leiab, et varjumise korraldamisel peab läbivalt arvestama pakutud alternatiividega, kuna lihtsamad juhtumid on küll lahendatavad elanike õpetamise ja neile soovitude andmise kaudu, kuid keerukamatel juhtumitel tuleb rakendada riikliku järelevalve meetmeid, et kaitsta elu ja tervist.

Ekspertidel olid erinevad arvamused varjumise korraldamise põhimõtetest. Priit Saar selgitas, et kriisi ajal on varjumise korraldamise eelhoiatusaeg ilmselt liiga lühike ja seetõttu peamine tegevus on inimeste suunamine piiratud aja jooksul²⁰³. Samuti Priit Laaniste leidis, et ohuteavituse ja ohu realiseerumise vaheline aeg on ilmselt vähene ning see teeb varjumise korraldamise keerukaks²⁰⁴. Saar ja Laaniste leidsid, et asjakohane on varjumise korraldamine inimeste vabatahtliku tegevuse ja riigi soovitude kaudu, kuna sundkorras varjumist on keeruline jõustada²⁰⁵. Margo Klaos ütles, et õiguskord peab võimaldama vabatahtlikku, soovituslikku ja sundkorras varjumist, sh suurem osa varjumisest toimub inimeste vabatahtliku tegevuse ja riigi soovitude kaudu ning ainult väiksema grupi puhul tuleb korraldada sundkorras varjumist riikliku järelevalve meetmete kaudu²⁰⁶. Tuuli Räim arvas, et peamiselt tuleb kombineerida vabatahtlikku ja soovituslikku varjumist, kuid samas õiguslikult peab saama korraldada ka sundkorras varjumist, aga küsitav on riigi suutlikkus seda viimast sellisena ise korraldada²⁰⁷. Kai Reinhold-Hurt leidis, et nii vabatahtliku, soovitusliku kui ka sundkorras varjumise osas on küsimus, kas ja millises ulatuses on seda võimalik korraldada, aga seaduses peab olema loodud võimalused meetmete rakendamiseks varjumise korraldamisel²⁰⁸.

Priit Laaniste sõnul on varjumine osa riigi psühholoogilisest kaitsest, et õpetada elanikkond välja, kuidas tuleb käituda ohu korral ja kriisi ajal elanik ise tegutsebki vastavalt ning riik annab ainult soovitusi ja käitumisjuhiseid²⁰⁹. Margo Klaos samuti rõhutas, et elanikele tuleb õpetada, kuidas

²⁰¹ Mägi, K. Kas inimõigused kehtivad ka kriisiolukorras, lk 453.

²⁰² Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 70.

²⁰³ Saar, P. (intervjuu).

²⁰⁴ Laaniste, P. (intervjuu).

²⁰⁵ Saar, P. (intervjuu); Laaniste, P. (intervjuu).

²⁰⁶ Klaos, M. (intervjuu).

²⁰⁷ Räim, T. (intervjuu).

²⁰⁸ Reinhold-Hurt, K. (intervjuu).

²⁰⁹ P. Laaniste (intervjuu).

ohuolukorras käituda ning kriisi ajal saab soovitada, mida ohuolukorras teha ja kuhu varjuda²¹⁰. Ka Tuuli Räim leidis, et elanikele tuleb anda oskused ohu korral käitumiseks, neid tuleb teavitada ohust ja samuti neile anda käitumisjuhiseid või infot varjumiskohtade kohta²¹¹. Autor nõustub nende järeldustega. Varjumisel on need põhimõtted mõõdukad, kuna sisuliselt ei piirata inimeste põhiõiguseid. KorS-i teavitamise meetme kasutamine on mõõdukas. Sundkorras varjumise puhul on riive ulatuslikum. Sundkorras varjumine tähendab sisuliselt liikumispääsrahangut, millega elanik peab viibima kindlaks määratud kohas²¹². Isikute õigustesse sekkutakse ka muude meetmete kaudu (nt asja sundkasutusse võtmine ja vahetu sund). Sellega riivatakse intensiivsemalt isikute õiguseid.

Varjumise korraldamise mõõdukuse hindamisel tuleb arvestada Riigikohtu seisukohtadega riivete proportsionaalsuse hindamisel. Päästeameti võimalik tegevus varjumise korraldamisel peab jääma kehtiva õiguse raamidesse. Riigikohtu praktikas proportsionaalsust hinnatakse abinõu osas kolmel astmel – sobivus (abinõu soodustab eesmärgi saavutamist), vajalikkus (eesmärki ei saa saavutada mõne teise vähem koormava abinõuga, mis oleks sama efektiivne) ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus (omavahel kaalutakse põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning eesmärgi tähtsust)²¹³. Seega mõõdukuseks peab taotletav eesmärk kaaluma ülesse võimaliku põhiõiguse riive. Isikute õiguste riived toimuvad kohaldades riikliku järelevalve meetmeid (nt asja sundkasutusse võtmine, viibimiskeeld, liikumispääsrahang) või vahetut sündi. Seda üldiselt sundkorras varjumise korraldamisel elu ja tervise kaitseks. Need õiguslikud abinõud riivavad omandiõigust, liikumis- ja eneseteostusvabadust ning vahetu sund võib mõjutada ka isikupuutumatus. Varjumise abinõude puhul pole peamine küsimus nende sobivuses, vaid vajalikkuses (nt avaliku varjumiskoha rajamine *versus* asja sundkasutusse võtmine, varjumiseks käitumisjuhise andmine *versus* inimeste suunamine varjumiskohta vahetu sunniga) ja mõõdukuses. See sõltub täpsemast abinõust. Siiski mõõdukuse osas varjumise korraldamise eesmärgiks on kaitsta elu ja tervist ning riivete puhul tulebki kaaluda õigushüvede olulisust ja selle kaudu hinnata, kas mingi riive on proportsionaalne või mitte. Seega mõõdukuse tagamiseks on proportsionaalse abinõuna keskne elanike vabatahtlik ja soovituslik varjumine. Seda kõike suunab riik. Sundkorras varjumine on teatud olukorras vajalik ja õiguslikult võimalik, aga see peab olema juhtumi põhine. Sundkorras varjumine on mõõdukas juhul, kui on vältimatult vajalik ning elu ja tervise kaitse eesmärk kaalub selgelt üles õiguse riive.

²¹⁰ Klaos, M. (intervjuu).

²¹¹ Räim, T. (intervjuu).

²¹² Gross, M. (intervjuu).

²¹³ RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

3.4. Alternatiivid Päästeameti pädevuse laiendamiseks

Järgmiselt analüüsitakse, millised võiksid olla võimalikud õiguslikud alternatiivid, kui Päästeamet oleks elanike varjumise korraldaja. Eelnevalt on selgunud, et õiguslikult ei ole Päästeametil sellist eraldiseisvat varjumise korraldamise ülesannet. Keskne on küsimus, kas varjumise korraldamisel jätkata tänase olukorraga, muuta asutuse põhiülesandeid või reguleerida ülesannet hoopis kas kriisireguleerimis- või riigikaitseülesandena. Riikliku järelevalve meetmete vajadus on sama ja seda sõltumata pädevuse laiendamise alternatiivsetest valikutest.

Esimene alternatiiv on jätkata tänase olukorraga. Seda aktsepteerides, et kehtiva õiguse kohaselt Päästeametil ei ole üldist varjumise korraldamise kohustust. Päästeametil on osaline varjumise korraldamise pädevus päästesündmuse või hädaolukorra lahendamisel, kuid seda mitte eraldiseisva tsiviilkaitse ülesandena. Samuti on teistel hädaolukorda juhtivatel asutustel oma pädevus varjumise korraldamisel. Seega Päästeamet ei ole varjumise peamine korraldaja riigis. Hetkeolukord ei taga ülesande selgust varjumise korraldamisel, kuna pädevuse piirid ei ole üheselt paigas ja seetõttu võib ka erinevatel osapooltel olla vastandlikke ootuseid ülesande täitmiseks. Osalist lahendust pakub võimalus, et vajadusel mingeid ülesandeid saab anda juurde riigi kaitsetegevuse kavas²¹⁴.

Praktikud on öelnud, et reaalne kriis on igale pädevale ametkonnale legitiimsuse testiks ja selle lahendamise ebaõnnestumine võib tähendada asutusele sellisena eksisteerimise lõppu, sh eriti kehtib see tsiviilkaitse asutuse kohta²¹⁵. Ajaloost ongi teada juhtumeid, kus katastroofide mõjul algatatakse õiguslikke muudatusi vastutusvaldkondade ja pädevuste täpsustamiseks just peale toimunud sündmuseid²¹⁶. Teisalt on ülesannete täitmiseks määrava tähtsusega ka asutuse enda õppimise suutlikkus, mis hõlmab näiteks standardtegevuse juhiste arendamist, kommunikatsiooni ning otsustusprotsessi reeglite loomist²¹⁷. Samas selleks peabki õiguslik pädevus olema eelnevalt selge. Eksperdid ei toetanud tänase olukorra jätkamist, vaid esitasid mõne muu ettepaneku. Tuuli Räim ütles, et õiguses peab selgelt olema sätestatud, milline asutus on varjumise korraldaja ning

²¹⁴ Gross, M. (intervjuu).

²¹⁵ Hart, P., Rosenthal, U., Kouzmin, A. Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited. – Boin, A. Crisis Management. Volume II. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 233.

²¹⁶ Drabeck, T. E., Quarantelli, E. L. Scapegoats, Villains, and Disasters. – Boin, A. Crisis Management. Volume III. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 152.

²¹⁷ Carley, K. M., Harrald, J. R. Organizational Learning under Fire: Theory and Practice. – Boin, A. Crisis Management. Volume III. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 105–106.

seda selgust on vaja ka elaniku jaoks²¹⁸. Priit Saar arvas, et seaduses peab olema eraldi sätestatud varjumise korraldamise kohustus²¹⁹. Autor toetab seda, et varjumise korraldamiseks peab õiguslik pädevus ja ülesanne olema õigusselge ja üheselt mõistetav. Õigusselgus tähendab selgust kehtivate õigusnormide sisu osas²²⁰. Vastasel juhul on praktikas keerukas teostada varjumise korraldamist.

Teine alternatiiv on sätestada varjumise korraldamine Päästeameti ühe põhiülesandena. Sisuliselt on tegemist lahendusega, kus PäästeS § 5 lõikes 1 toodud Päästeameti ülesannete loetelu hulka sätestatakse eraldi põhiülesandena ohuolukorras elanike varjumise korraldamine. Lahenduse puhul tuleb arvestada, et sellisel juhul on ülesande käsitus laiem, kui seda on päästesündmuse ja päästetöö käsitus. Näiteks tekib õigustatud küsimus, kas Päästeamet peaks varjumist korraldama ka politsei- või tervishoiusündmuse korral. Seega tuleb ülesande ja pädevuse ulatusele anda selge raamistik. Näiteks Päästeameti ülesanne oleks elanike varjumise korraldamine ning pädevus oleks tegutseda elanike elu ja tervise kaitseks laiemalt, kui seda on päästesündmuse käsitus²²¹. Pädevuse piiritlemine on õiguspoliitiline otsus. Näiteks, kas on pädevuseks üldine varjumise korraldamine või seda piiritletakse mingite ohuolukordadega (nt loetelu võimalikest sündmustest). Praktilisest aspektist ohuolukordades elanike kaitsmise puhul eeldatakse, et potentsiaalseks kaitsetegevuseks on eelnevalt loodud kõik vajalikud protseduurid ja võimekused²²². Pädevuse selgus soodustabki protseduuride ja võimekuste loomist võimalikeks ohuolukordadeks. Seadusest tulenev asutuse põhiülesanne kahtlemata aitab määratleda pädevuse selgust. Kai Reinhold-Hurt leidiski, et ühe valikuna varjumise korraldamine võib tervikuna olla Päästeameti ülesanne²²³. Priit Laaniste arvas, et asjakohane on Päästeameti varjumise korraldamise pädevust määratleda eraldi põhiülesandena, arvestades ülesannete jäävuse põhimõtet²²⁴. See tagab varjumise ülesande täitmise igas kriisis. Lisaks on tagatud korrakaitse meetmete olemasolu põhiülesannete täitmiseks.

Kolmas alternatiiv on Päästeameti pädevust laiendada kriisireguleerimisülesande sätestamise kaudu. Sisuliselt varjumise korraldamise lävendiks saab olema hädaolukorra mastaap. Väiksemate sündmuste puhul kehtib edasi asutuste tavapärane pädevus. Kai Reinhold-Hurt toetas Päästeameti

²¹⁸ Räim, T. (intervjuu).

²¹⁹ Saar, P. (intervjuu).

²²⁰ RKPJKo 3-4-1-20-04, p 12.

²²¹ Klaos, M. (intervjuu).

²²² Lindell, M. K., Prater, C., Perry, R. W., lk 269.

²²³ Reinhold-Hurt, K. (intervjuu).

²²⁴ Laaniste, P. (intervjuu).

põhiülesande valiku kõrval täiendavalt alternatiivi, et varjumist reguleerida HOS-s Päästeameti kriisireguleerimisülesandena²²⁵. Kriisireguleerimisülesanne eeldab asutustelt teistsugust lahendust ja omavahelist koostööd. Praktikas suure sündmuse lahendamisel võib tekkida koordineerimise ja läbimõtlemise probleem, kui kriise lahendavad asutused püüavad enda tavapäraseid tegevusi integreerida uutesse kriisireguleerimisülesannetesse²²⁶. Asutuse tavapärane lahendus ei pruugi toimida ulatusliku kriisi puhul. See eeldab teistsugust lähenemist. Näiteks tehakse hädaolukorra riskianalüüs ja planeeritakse läbi sündmuse lahendamine. Praktikas varjumise korraldamine mõne tavalise päästesündmuse korral ilmselt polegi probleemiks. Keerukus kaasneb hädaolukorras, kui ülesande täitmine eeldab piiratud aja jooksul massiliselt elanikega tegelemist. Seetõttu on pädevuse laiendamisel alternatiiviks HOS-i regulatsioon. Kriisireguleerimisülesanne tagab ka ülesannete jäävuse põhimõtte järgimise. See võimaldab varjumise korraldamist ka relvakonflikti ajal. Tähtis on HOS § 1 lg-te 2 ja 3 tähenduses mõista seda, et kuigi HOS ei reguleeri riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks valmistumist, siis kehtib seadus ka erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal. HOS-s on võimalik sätestada korrakaitse meetmete kasutamine. Arvestades laia ohtude käsitust, siis relvakonflikti ohud võivadki tuua kaasa mingisuguse hädaolukorra, mida lahendatakse näiteks hädaolukorra lahendamise plaani kasutamise kaudu. Sarnaselt uue RiKS-i eelnõuga peaks ka HOS-s olema toodud elanikkonna turvalisuse eesmärk.

Õiguskorras on asjakohane mõelda evakuatsiooni korraldamisega sarnasele käsitlusele. HOS reguleerib ulatuslikku evakuatsiooni. Priit Laaniste leidis, et üheks võimaluseks ongi varjumist reguleerida sarnaselt evakuatsiooniga²²⁷. Nii Saar, Gross, Laaniste, Räim kui ka Reinhold-Hurt ütlesid oma intervjuudes, et varjumise ja evakuatsiooni regulatsioone tuleks vaadata koosmõjus²²⁸. Ulatuslik evakuatsioon ongi sätestatud eraldi kriisireguleerimisülesandena. Saar, Klaos, Laaniste ja Räim esindasid intervjuudes seisukohta, et ulatusliku varjumise ja evakuatsiooni korraldamisel peab olema üks vastutaja ning selline valik on kas Päästeameti või Politsei- ja Piirivalveameti vahel²²⁹. Autor nõustub, et neid ülesandeid tuleb käsitleda koosmõjus. Seejuures Klaos ja Räim eelistasid varjumise korraldajaks Päästeametit koostöös kohalike omavalitsustega²³⁰.

²²⁵ Reinhold-Hurt, K. (intervjuu).

²²⁶ Quarantelli, E. L. Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings. – Boin, A. Crisis Management. Volume II. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 54.

²²⁷ Laaniste, P. (intervjuu).

²²⁸ Saar, P. (intervjuu); Reinhold-Hurt, K. (intervjuu); Gross, M. (intervjuu); Laaniste, P. (intervjuu); Räim, T. (intervjuu).

²²⁹ Saar, P. (intervjuu); Laaniste, P. (intervjuu); Klaos, M. (intervjuu); Räim, T. (intervjuu).

²³⁰ Klaos, M. (intervjuu); Räim, T. (intervjuu).

Neljandaks alternatiiviks on lähtuda sellest, et Päästeameti varjumise korraldamine määratletakse eraldi riigikaitseülesandena. Seda uue RiKS-i eelnõu tähenduses riigi kaitsetegevuse kava kaudu. Nagu on käesolevas alapeatükis viidatud, siis lisaks asutuse põhiülesannetele saab täiendavalt ülesandeid anda riigi kaitsetegevuse kavas. Päästeameti osas uue RiKS-i eelnõu § 52 lg-te 1 ja 2 ning § 54 lg 1 p 1 tähenduses on see täidesaatva riigivõimu asutusele riigi kaitsetegevuse kavas pandud püsiv riigikaitseülesanne²³¹. Lahenduse eeliseks on asjaolu, et pädevuse osas tekib üheselt selgus, et varjumise korraldamise näol on tegemist tsiviilkaitse ülesandega, mida täidetakse ainult sõjaliste ohtude tingimustes. Sisult selline keeleline tõlgendus aitab paremini tagada õigusselgust ja õiguslike tagajärgede ennustatavust²³². Näiteks tekiks selgus, millal riik hakkab varjumist ise reaalset korraldama. Riik ei tee seda ulatuslikult igas ohuolukorras. Samas Priit Laaniste märkis lahenduse riskina, et riigikaitseülesande puhul ei pruugi igapäevaselt sellega keegi tegeleda enne reaalselt kriisi, kui seda võrrelda igapäevase ülesannete jäävuse põhimõttega²³³. Riigikaitseülesande puhul ülesannete jäävuse põhimõtte ei laiene sellisena muudele sündmustele. Muude tavasündmuste või hädaolukordade puhul on varjumise korraldamine vastavalt olukorda lahendava juhtivasutuse või hoopis üldkorrakaitseorgani kohustuseks. Võib ka mõelda, kas RiKS-s otsesõnu sätestada varjumise korraldamise ülesanne ja anda Päästeametile vastav pädevus. Kõikidele osapooltele ja elanikele tekib selgus, milline asutus on pädev varjumist korraldama relvakonflikti ajal. Kõikidele osapooltele ei teki selgust ilmselt riigi kaitsetegevuse kava kaudu ülesande panemisel, kuna kava ise on seotud erinevate käitlemise piirangutega. RiKS-s ülesande sätestamisel tuleb arvestada, et sellisel juhul peab RiKS-st tulenema ka meetmete ja vahetu sunni kasutamise õigus.

Kokkuvõttes saab õiguspoliitiline valik Päästeameti pädevuse laiendamiseks olla kolme alternatiivi vahel – sätestada pädevus kas PäästeS-s põhiülesandena, HOS-s kriisireguleerimisülesandena või RiKS-i kaudu riigikaitseülesandena. Kui arvestada ülesannete jäävuse põhimõtet ja laia ohtude käsitust, siis põhilised alternatiivid oleksid kas põhiülesanne või kriisireguleerimisülesanne. Kui varjumise korraldamise vajadus kaasneb ainult ulatusliku sündmuse ehk hädaolukorra ajal, siis on selliselt asjakohane HOS-i kriisireguleerimisülesanne. Kui vajadust nähakse ainult sõjaliste ohtude kontekstis ja tsiviilkaitse ülesande osas, siis on asjakohane RiKS-i riigikaitseülesande regulatsioon.

²³¹ Riigikaitseaduse eelnõu 112 SE.

²³² RKÜKo 3-4-1-18-08, p 17.

²³³ Laaniste, P. (intervjuu).

3.5. Ettepanekud kehtiva õiguskorra muutmiseks

Järgmiseks esitatakse ettepanekud asjakohase õigusraamistiku muutmiseks, et sätestada täpsemad ülesanded ja meetmed riigi poolt varjumise korraldamiseks. Arvestades PS § 13 lg-s 1 sätestatut, mille kohaselt on igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele, siis kaitsev riik on aktiivne riik ning seetõttu vastava seaduse puudumisel tuleb vajadusel riigil aktiivselt vastavad seadused luua²³⁴. Lisaks just riik peab tagama põhiõiguste realiseerimiseks vastava õigusliku baasi, seda ülesannet täitvad organid ning tagama nende funktsioneerimise²³⁵. Magistritöös ei tehta eraldi ettepanekuid avalike varjumiskohtade rajamiseks ega ehituslike nõuete kehtestamiseks, vaid keskendutakse just Päästeameti pädevusele. Ettepanekud lähtuvad eeldusest, et Päästeameti üldine kohustus ei ole varjumise korraldamine. Seega magistritöö autor pakub välja võimalikud õiguspoliitilised valikud.

Selgus on vajalik varjumise korraldamise pädevuse ja ülesannete täitmise osas. Standardselt kriisi lahendamine eeldab seda lahendavalt asutuselt koordinatsiooni, koostööd, erinevate alaülesannete täitmist, sisemist vastutusjaotust, kompetentsust ja kommunikatsiooni²³⁶. Lisaks pädevusele tuleb tagada vastavate ressursside ja võimete olemasolu, et täita ettenähtud ülesannet. Nagu on töös selgunud, siis varjumise korraldamise näol esineb õiguskorras katmata ülesanne. Õiguspoliitiline on otsustuskoht, kas seda ülesannet võiks tulevikus täita Päästeamet ning millises ulatuses ja milliste riikliku järelevalve meetmete kaudu tagatakse elanike elu ja tervise kaitset.

Magistritöö autor leiab, et kõige asjakohasem on Päästeameti pädevuse täpsustamiseks sätestada HOS-s elanike varjumise korraldamine ja seda eraldi kriisireguleerimisülesandena. Kriisi ajal seda ülesannet täidab Päästeamet. Esiteks arvestab ettepanek ohtude laia käsitust, kuna peale sõjaliste ohtude võivad varjumise vajaduse tuua kaasa ka muud ohud. Teiseks on HOS-i lävendiks hädaolukord ja riik peabki varjumist korraldama elu ja tervise kaitseks eelkõige kriisi korral. See läheb kokku Eesti elanikkonnakaitse käsitusega. Kolmandaks võimaldab HOS-i regulatsioon varjumise ülesannet täita ka relvakonflikti ajal, lähtudes ülesannete jäävuse põhimõttest. Seda sisuliselt ka tsiviilkaitse ülesandena. Soovitus õiguspoliitiliseks valikuks on reguleerida ühtemoodi varjumist ja evakuatsiooni ning viia HOS-i §-s 16 need regulatsioonid omavahel kokku.

²³⁴ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 70.

²³⁵ Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana, lk 453.

²³⁶ Boin, A., Kofman-Bos, C., Overdijk, W. Crisis Simulations: Exploring Tomorrow's Vulnerabilities and Threats. – Boin, A. Crisis Management. Volume II. London: SAGE Library in Business & Management 2008, lk 111.

Alternatiivselt on ettepanek varjumise korraldamine sätestada Päästeameti ühe põhiülesandena PäästeS § 5 lg-s 1. Sellisel juhul on Päästeameti pädevus reguleeritud tavasündmuste ja erikordade ajal. Regulatsiooni osas on õiguspoliitiline valik, kas sätestada üldine varjumise korraldamise pädevus või seda piiritleda konkreetsete ohuolukordadega. Kehtiva õiguse kohaselt Päästeamet saab korraldada varjumist päästesündmuse ajal päästetöö tegemise raames. Seega, kui sätestada varjumise korraldamine eraldi põhiülesandena, on asjakohane pädevust laiendada tegutsemaks elanike elu ja tervise kaitseks erinevates ohuolukordades. Üldine ülesanne võimaldab Päästeametil õpetada elanikke, valmistuda varjumise läbiviimiseks ja seda korraldada ohuolukorras. Samuti tekib pädevus riiklikuks järelevalveks. Kui riigil oleksid olemas avalikud varjumiskohad, siis see võimaldaks järelevalvet ka nende toimimise üle. Eksperdid arvasid, et varjumiskohtasid võiksid rajada või aidata tagada pigem kohalikud omavalitsused. Päästeameti rolliks oleks näiteks nõustada tegevust ning valmistada ette ja võtta neid kohtasid kasutusele. See sarnaneb Põhjamaade riikide tegevusele varjumise korraldamisel, kus päästeasutus ei taga otseselt taristut. Varjumiskohta saab valmistada ette olemasoleva taristu baasil ja see on hetkel riigi poliitika, kui arvestada varjumise ekspertrühma avalikku kokkuvõtet²³⁷. Lisaks riikliku järelevalve meetme kaudu saab võtta hoonet või ruumi varjumiseks kasutusele ka ilma selle ettevalmistuseta. Samas varjumise korraldamise õnnestumine eeldab ikkagi eelnevat varjumiskohtade ette valmistamist ja avalikkusele selle info edastamist. Sellist valmisolekut on võimalik tagada asutuse põhiülesande ja selle täitmise kaudu.

Varjumise korraldamiseks on asjakohased korrakaitse õiguslikud meetmed nagu teavitamine ja viibimiskeeld ning uue RiKS-i eelnõu kaudu KorS-i tekkivad meetmed nagu liikumiskiirang ja asja sundkasutusse võtmine. Samuti teatud juhul võib elu ja tervise kaitseks olla vajalik vahetu sunni kohaldamine. Sõltumata, kas varjumise korraldamise kohustus tuleneb Päästeameti põhiülesandest või kriisireguleerimisülesandest, on meetmete vajadus. Seega tuleb Päästeametile tagada nimetatud KorS-i meetmete kasutamise õigus. Samuti varjumisega seotud alaülesannete täitmiseks tuleb tagada õigus vahetu sunni kohaldamiseks. RiKS-i eelnõuga muudetakse PäästeS-i ja eelnõu § 158 kaudu tagatakse Päästeametile eelnevalt nimetatud KorS-i meetmete kasutamise õigused²³⁸. Kui Päästeameti varjumise korraldamise pädevus sätestatakse HOS-s eraldi ülesandena, siis peab sealne regulatsioon samuti arvestama nende meetmete kasutamise võimalusega. Magistritöö käigus ei selgunud varjumise korraldamiseks otseselt muude riikliku järelevalve meetmete vajadust.

²³⁷ Riigikantselei. Ekspertrühmad.

²³⁸ Riigikaitseaduse eelnõu 112 SE.

Tõenäoliselt RiKS-ga saab riigikaitse üheks eesmärgiks olema elanikkonna turvalisuse tagamine. Sellega rõhutakse elanike kaitse vajadust ning elanikkonnakaitse ülesannete kuulumist riigikaitse funktsiooni hulka. Samuti HOS-i kriisireguleerimisülesandeid täidetakse just selleks, et kaitsta elanikke ja tagada nende turvalisust. Aga HOS-s ei ole seda põhimõtet sõnastatud. Õiguselguse huvides on asjakohane täiendada HOS-i § 2 lõiget 3 ja sinna samuti lisada elanikkonna turvalisuse tagamise eesmärk. Sellega tagatakse selgus ja ühtne põhimõte, et eesmärk on kaitsta elanikke nii hädaolukorra kui ka riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral ja seda kõike elanikkonnakaitse ülesannete täitmise kaudu. Nende hulka kuulub ka varjumise korraldamine.

Eestis ei ole avalike varjumiskohtade võrgustikku. Aastakümneid tagasi rajatud taristu on pigem amortiseerunud. Seega on vaja mõelda välja lahendus, kuidas riigi poolt tagada sobivate avalike varjumiskohtade olemasolu. Eelnevalt on öeldud, et üks võimalus on asja sundkasutusse võtmine. Samas tuleb mõelda, kas valmisoleku tagamiseks võib vähem riivavam olla olemasoleva taristu omanikega näiteks kas tsiviilõiguslike lepingute sõlmimine või hoopis halduslepingu sõlmimine. Eraõiguses lepingulise suhte puhul on pooled õigustelt ja kohustustelt võrdsed. Seega riigi kõrval lepingu teiselt poolelt võib eeldada pigem abistavat või toetavat rolli varjumise korraldamiseks. Valiku osas tuleb kaalutleda, kas avaliku varjumiskoha olemasolu peab tagama riik ja kas see on osa avalikust ülesandest. Elanike varjumise korraldamine on olemuselt riigi kaitsekohustuse täitmine. Samuti taristu omanikelt oodatakse ilmselt varjumiskoha ette valmistamist, mis on osa varjumiseks valmistumisest. See pole toetav tegevus. Seega on tegemist pigem avaliku ülesande edasi andmisega, mis eeldaks halduslepingu sõlmimist. HMS § 95 kohaselt haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid ja HMS § 97 lg 1 järgi võib selle sõlmida seaduses sisalduva volitusnormi alusel. Ka halduskoostöö seaduse § 3 lg 1 sätestab, et riigi haldusülesannet täitma tohib teist isikut edasi volitada seadusega, seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel sõlmitud halduslepinguga²³⁹. Hetkel seaduses ei ole seda volitust. Seega tasub kaaluda seda regulatsiooni, et taristu omanikke saaks kaasata varjumise korraldamisesse ja neile kompenseerida kulusid. Selleks peab seaduses nägema ette halduslepingu sõlmimise võimalikkuse.

Kuna kehtiva õiguse alusel saab varjumise korraldamist määratleda ka eraldi riigikaitseülesandena, siis selles osas ei esitata täiendavat ettepanekut. Õiguskorras on see alternatiiv juba olemas.

²³⁹ Halduskoostöö seadus. – RT I, 19.03.2019, 115.

KOKKUVÕTE

Magistritöö käsitles Päästeameti pädevust ja ülesandeid ohuolukorras varjumise korraldamisel. Strateegiate kohaselt on Päästeamet muutumas elanikkonnakaitse asutuseks. Elanikkonnakaitse ülesannete hulka kuulub varjumise korraldamine. Sellise ülesande täitmine eeldab seaduslikku alust. Sellest lähtuvalt oli magistritöö uurimisprobleemiks, kas õiguslikult on Päästeamet üldse pädev valitsusasutus, et täita varjumise korraldamise ülesannet. Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas kriiside ajal elanike kaitsmiseks varjumise korraldamine on Päästeameti üldine kohustus, ning hinnata, kas kehtiv õiguskord üldse võimaldab Päästeametil täita varjumisega seotud ülesandeid ja annab vajaliku pädevuse riikliku järelevalve meetmete rakendamiseks. Samuti oli töö üheks alaeesmärgiks vajadusel teha ettepanekuid asjakohase õigusraamistiku muutmiseks.

Töö eesmärgist tulenevalt käsitleti õiguslikult Päästeameti elanike varjumise korraldamise rolli võimalikkust. Selleks uurimisküsimuste püstitamisega analüüsiti elanikkonnakaitse, tsiviilkaitse ja varjumise olemust, uuriti ja selgitati varjumise korraldamise kaudu riigi kaitsekohustuse täitmist, käsitleti Põhjamaade päästeasutuste pädevusi varjumise korraldamisel, hinnati Eesti Päästeameti pädevust varjumise korraldamisel ning selgitati välja, kas kehtiv õiguskord võimaldab Päästeametil täita varjumise korraldamist või mitte. Autori hinnangul on saavutatud magistritöö eesmärk.

Õiguslikult on Päästeameti tegevuse eesmärgiks turvalise elukeskkonna kujundamine ja ohtude korral abistamine ning tegevus on suunatud elu ja tervise kaitsmisele. Päästeameti strateegiliseks eesmärgiks on suurendada oma rolli elanikkonnakaitses. Päästeameti tegevuse eesmärk hõlmab elanikkonnakaitset, kuid küsimus on täpsetes ülesannetes. Elanikkonnakaitse hulka kuulub ka varjumine, et õigushüvedest kaitsta inimese elu ja tervist. Varjumine on ka tsiviilkaitse ülesanne, mida täidetakse relvakonflikti ajal. Varjumist toetavad ülesanded on ohuteavitus ja evakuatsioon.

Varjumine tähendab ohuolukorras elanike elu ja tervise kaitsmise eesmärgil nende ajutist paigutamist ohustatud alal asuva hoone või rajatise siseruumi, mis tagaks sobiliku varjava keskkonna just väliskeskkonna ohtude eest. Kuigi varjumise puhul on keskne kaitsta elanikke sõjaliste ohtude eest, võib varjumise vajaduse põhjustada ka muu oht (nt torm, keemia- või kiirgussündmus, äkkrünnak, massiline korratus, plahvatus, tulekahju, üleujutus, haiguspuhang). Varjumise ulatus ja praktiline lahendus sõltub täpsemast kriisist. Varjumine on kaitsev meede.

Elanikkonnakaitse peamiseks eesmärgiks on tagada läbi erinevate meetmete, et elanikud oleksid kaitstud võimaliku kriisi korral. Selle raames tarvitusele võetavad abinõud on suunatud inimeste kaitsmisele, et õigushüvedest kaitsta elu ja tervist. Elanikkonnakaitse kaudu kaitstakse elanikku nii hädaolukordade kui ka riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral. Seega esineb ohtude lai käsitus. Tsiviilkaitse on olemuselt kitsam käsitus, kuna selle raames kaitstakse elanikkonda just relvakonflikti ajal sõjaliste ohtude eest. Siiski varjumine on aktuaalne kaitsemeede nii elanikkonnakaitse kui ka tsiviilkaitse puhul. Varjumise korraldamise eesmärgiks on ohuolukorras kaitsta elu ja tervist, et tagada elaniku ellujäämine. Töös käsitleti varjumise vajadust laiemalt erinevate ohtude korral. Seda arvestati ka Päästeameti pädevuse hindamisel.

Legitiimse eesmärgina on elanike turvalisuse tagamine seotud rahva säilimise ja rahu tagamisega. See on olemuselt riigi kaitsekohustus ja tuumikülesanne. Kriiside ajal selle kohustuse täitmiseks riik tagab elanike turvalisust läbi elanikkonnakaitse ülesannete täitmise. Varjumine on kohane meede, et ohuolukorras kaitsta elaniku elu ja tervist. Elanike turvalisuse tagamisel tuleb lähtuda põhiseaduse piiridest ja seaduslikkuse alusest. Varjumise korraldamiseks ei saa lihtsalt pädevust tuletada, vaid lähtuma peab seaduslikkuse alusest. Samuti põhiõiguste riivete puhul peab olema järgitud proportsionaalsuse põhimõtet. Varjumise mõõdukuse tagamiseks peab eesmärk kaaluma ülesse võimaliku põhiõiguse riive. Seega Päästeameti pädevus varjumise korraldamiseks ning selleks lubatud riikliku järelevalve meetmed peavad olema selgelt määratletud õigusaktides ja kooskõlas volituste piiridega. Täitevvõimu teostamine eeldab volitust, mis peab olema õiguselge.

Varjumine toob kaasa õiguste ja vabaduste riiveid. Varjumise korraldamisega taotletav eesmärk peab kaaluma ülesse põhiõiguste riived. Ohuolukorras varjumise korraldamisel riivatakse enim vaba eneseteostust, vaba liikumist, omandiõigust ja teatud juhul vabadust või isikupuutumatust. Samas varjumise korraldamisel on õiguste ja vabaduste riived inimese elu ja tervise kaitseks. Riivete ulatus sõltub ka sellest, kas varjumine lähtub vabatahtlikkuse, soovitusliku või sundkorras korraldamise põhimõttest. Kõige rohkem riivatakse õiguseid ja vabadusi sundkorras varjumise korraldamisel. Samas olemuselt on selle läbiviimine ka kõige keerukam. Nimelt varjumise puhul on eelhoiatuse, ohuteavituse ja ohu realiseerumise vaheline aeg niivõrd lühike, et sundkorras varjumist on ilmselt keeruline jõustada. Eksperdid toetasid sellist vabatahtlikku ja soovituslikku varjumist, kus eelnevalt elanikke õpetatakse ise tegutsema ja kriisi ajal neid rohkem suunatakse käitumisjuhiste kaudu kas ise varjuma või liikuma avalikku varjumiskohta. Selline tegevus on

proportsionaalne ja aitab ennetada riiveid. Teisalt õiguslikult peab saama korraldada ka sundkorras varjumist, sh kohaldades riikliku järelevalve meetmeid. Sundkorras varjumine on võimalik, kui tegevus on vältimatult vajalik ning elu ja tervise kaitse eesmärk kaalub selgelt ülesse õiguse riive.

Magistritöös selgus järeldusena, et kehtivas õiguskorras ei ole Päästeametil üldist pädevust ega kohustust elanike varjumise korraldamiseks. Kuigi elanike varjumise korraldamine läheb kokku Päästeameti tegevuse üldise eesmärgiga ja selle suunamisega inimese elu ja tervise kaitsmisele, ei ole kehtivas õiguses otsesõnu sätestatud varjumise korraldamise ülesannet. Autor peab silmas varjumise korraldamist kui asutuse põhiülesannet oma kogumis. Varjumine kogumis tähendab varjumiskohtade valmiduse tagamist, nende üle järelevalve tegemist, elanike õpetamist, varajast hoiatust, ohuteavitust, ohuolukorras varjumise läbiviimist, avalike varjumiskohtade kasutusele võtmist ning sinna elanike suunamist või evakueerimist. Kehtivas õiguses ei ole sellisel kujul õiguslikku volitust varjumise ülesannete täitmiseks. Seda ei saa õigusaktide analüüsist eraldi ülesandena ka tuletada, kuna avalikus halduses tuleb lähtuda seaduslikkuse alusest. Järelikult ei saa Päästeamet sellisel kujul valmistuda ohuolukorras varjumise korraldamise ülesannete täitmiseks.

Siiski, kui mõelda varjumist ja selle tegevusi hoopis kitsamalt elu ja tervise kaitseks, siis selgus ühe järeldusena, et õiguslikult on seda mõneti võimalik teha ka päästesündmuse korral päästetöö tegemise kaudu, kui kaitstakse elu ja tervist konkreetse sündmusega kaasneva ohu eest. Sellisel kujul on kehtivas õiguses olemas volitus varjumise korraldamiseks. Päästeamet saab päästetöö raames korraldada elanike varjumist, kui päästesündmusest tingituna esineb vahetu oht elule ja tervisele ning seda ohtu tõrjutakse. Tegemist on siiski piiratud kujul pädevusega, sest see ei hõlma varjumise ülesandeid kogumis ega kõiki ohuolukordasid. Näiteks ei anna see seaduslikku alust, et valmistada ette riigi avalikke varjumiskohtasid või õpetada elanikke käituma relvakonflikti korral. Päästetöö volitust ei saa laiendada muudele sündmustele (nt politsei- või tervishoiusündmus). Päästetöö tegemine ei ole tsiviilkaitse käsituses varjumise ülesande täitmine, et relvakonflikti ajal sobiliku tegevusena kaitsta elanikke ohtude eest. Selline tegevus eeldab eraldi seaduslikku alust.

HOS-st ei tulene Päästeametile eraldi kriisireguleerimisülesannet ega tsiviilkaitse ülesande täitmise kohustust. Kuigi õiguslikult saab HOS-st tuletada Päästeameti osalise varjumise korraldamise pädevuse juhul, kui juhitakse päästesündmusest põhjustatud hädaolukorra lahendamist, ei ole see eraldiseisev tsiviilkaitse ülesanne. Sarnast olukorda käsitleti eelmises lõigus. Kehtivas RiKS-s ei

ole eraldi sätestatud Päästeameti riigikaitseülesandeid ega tsiviilkaitset. Alternatiivselt saab kehtiva õiguse alusel varjumise korraldamist sätestada küll eraldi riigikaitseülesandena riigi kaitsetegevuse kavas või kriisi ajal võib ülesande anda asutusele täitmiseks Vabariigi Valitsuse otsusega. Samas on tegemist siiski võimalustega, et sellist ülesannet anda Päästeametile. Seega saab kokkuvõtlikult järeldada, et Päästeametil ei ole üldist pädevust ega kohustust elanike varjumise korraldamiseks. Probleem seisneb selles, et Genfi konventsioonide I lisaprotokollist tuleneb riigile kohustus täita varjumise ülesannet relvakonflikti ajal, aga rahuajal pole õiguskorras sätestatud, milline asutus seda ülesannet täidab. Samas on tsiviilkaitse evakuatsiooni ülesanne kehtivas õiguses reguleeritud.

Varjumise korraldamise aspektist erineb Eesti õiguskord oluliselt Põhjamaade õiguskordadest. Riikide võrdluses selgus töö järeldusena, et Põhjamaades on elanikkonnakaitse- või päästeasutusel varjumise korraldamisel roll kas läbi tsiviilkaitse ülesannete täitmise või päästetöö tegemise. Analüüsitud riikides olid päästeasutuse ülesanded ja pädevus reguleeritud rahuajast kuni sõjaajani. Kõikide riikide õiguskordades olid normid avalike varjumiskohtade kohta. Soome õiguskorras on reguleeritud tsiviilkaitse ülesannete täitmine ja päästeasutusel on oma pädevus nende täitmisel. Rootsis on õnnetusjuhtumi ja relvakonflikti korral elanike kaitsmine päästeasutuse ülesanne. Norras on tsiviilkaitse eraldi regulatsiooniga ja suuresti korraldatud riiklikul tasandil. Norras on relvakonflikti ajal tsiviilkaitse asutuse kesksed ülesanded varajane hoiatus, elanike ohuteavitus, elanike evakuatsioon ja avalike varjumiskohtade kasutamine. Taanis on sätted varjumiskohtade rajamise kohta, kuid pole norme tsiviilkaitse ülesannete kohta. Samuti selgus, et Põhjamaades päästeasutus korraldab elanike evakuatsiooni, mis erineb Eesti õigusest. Varjumise korraldamine on kõige selgemalt reguleeritud Norra ja Soome õiguskordades. Eesti saab nendelt riikidelt õppida.

Seega magistritöö järeldusena selgus, et Päästeameti pädevuse laiendamiseks tuleb muuta kehtivat õigust. Kõik intervjuueeritud eksperdid arvasid, et kehtivat õigust tuleb muuta ja varjumine peab olema selgemalt reguleeritud. Varjumine on asjakohane kaitsemeede erinevate ohtude korral. Riigi poolt varjumise korraldamine on kõige aktuaalsem relvakonflikti ajal, et elanikke kaitsta sõjaliste ohtude eest. Samas tuleb reguleerimisel kaitsemeedet terviklikult käsitleda rahuaegse ja sõjaegse elanikkonnakaitse vaatest. Varjumise korraldamisel peavad Päästeameti ülesanded olema seotud elanike õpetamisega, varjumiskohtade kaardistamise, ette valmistamise ja kasutusele võtmisega ning ohuolukorras reaalse varjumise läbiviimisega. Samuti peab pädevus olema seotud valdkonna järelevalve teostamisega, et kontrollida varjumiskohtade toimimist ja varjumiseks valmistumist.

Päästeametile varjumise korraldamiseks pädevuse andmine on õiguspoliitiline otsus. Võimalikud alternatiivid varjumise korraldamiseks on jätkata tänase olukorraga, muuta asutuse põhiülesandeid või reguleerida ülesannet kas kriisireguleerimis- või riigikaitseülesandena. Igal pakutud valikul on omad eelised ja puudused. Töö autor ega ükski ekspert ei toetanud tänase olukorra jätkamist. Seega on Päästeameti pädevuse laiendamiseks õiguspoliitiline valik kolme alternatiivi vahel – sätestada pädevus kas PäästeS-s põhiülesandena, HOS-s kriisireguleerimisülesandena või RiKS-i kaudu riigikaitseülesandena. Magistritöö autor leiab, et Päästeameti pädevuse täpsustamiseks on kõige asjakohasem HOS-s sätestada elanike varjumise korraldamine eraldi kriisireguleerimisülesandena. Kriisi ajal täidaks seda ülesannet Päästeamet. See tagab pädevuse rahuajast sõjaajani. Alternatiivne ettepanek on PäästeS-s sätestada varjumise korraldamine Päästeameti ühe põhiülesandena.

Varjumise korraldamiseks on vaja ka riikliku järelevalve meetmeid. Seaduses peab olema volitus, milliseid meetmeid tohib rakendada ülesannete täitmiseks. Need meetmed on vajalikud varjumise korraldamise eesmärgi saavutamiseks. Varjumise korraldamiseks on asjakohased korrakaitse meetmed nagu teavitamine, viibimiskeeld, liikumispirang ja asja sundkasutusse võtmine. Sarnased meetmed on Soome õiguskorras. Kuigi kehtivas õiguses ei ole veel kõiki nimetatud meetmeid, on need KorS-i tekkimas uue RiKS-i eelnõu kaudu. Töös selgus, et eraldi ei ole vaja varjumise spetsiifilisi meetmeid. Seda ei ole sellisena ka Põhjamaade õiguskordades. Eriolukorra ajal aitavad varjumise korraldamisele kaasa ka HOS-i eriolukorra meetmed. KorS-i meetmed on asjakohased, kuna sõltumata erikorrast on varjumist põhjustatavad ohud tõrjutavad korrakaitse kaudu. Samuti võib varjumise korraldamisel olla vaja kohaldada vahetut sundi, et võtta sobivat asja sundkasutusse varjumiskohana või kaitsta elu ja tervist olukorras, kus vahetus ohus olev elanik ei pruugi ohtu ise tajuda. Vahetu sunni kasutamine on juhtumipõhine, kui see on vajalik elu ja tervise kaitseks.

Kokkuvõttes on magistritöö tulemusena õiguslikult analüüsitud elanike varjumise korraldamist ning sellega seotud probleeme ja lahendusi. Töö tulemusena tekkis selgus, et kehtiv õiguskord ei võimalda Päästeametil laiemalt täita varjumisega seotud ülesandeid. Elanikkonnakaitse asutuse poliitilise suunavõtmise avaldus ei anna eraldi õiguslikku pädevust teatud ülesannete täitmiseks. Päästeametile varjumise korraldamise pädevuse andmine eeldab ikkagi vastavat seaduslikku alust. Lisandväärtust annab ka teiste riikide õiguskordade võrdlus. Magistritöös esitatud ettepanekute elluviimisega on võimalik anda Päästeametile varjumise korraldamise pädevus ja muuta ülesanne selgemaks. See omakorda aitab kriisi ajal tagada riigi kaitsekohustuse täitmist ja elanike turvalisust.

THE ESTONIAN RESCUE BOARD'S LEGAL COMPETENCE TO MANAGE SHELTERING AND PROTECT CIVILIAN POPULATION IN TIME OF CRISIS

Summary

This Master's thesis is about sheltering and protecting civilian population in the time of crisis, and Estonian Rescue Board's legal competence to perform those tasks. Sheltering is one of the civil protection tasks. The main question of the thesis was whether the Estonian Rescue Board is the competent government authority to manage sheltering in the time of crisis.

The main objective was to find out whether sheltering in crisis situation is the responsibility of the Estonian Rescue Board, and also to assess whether the current legal framework enables it to perform sheltering tasks, and whether the legislation gives the necessary authority to implement legal measures. One of the sub-objectives of the thesis was also to propose, if necessary, changes to the relevant legal framework.

The following research questions were raised:

- what is the essence of civil protection, civil defence and sheltering;
- whether sheltering is the obligation of the state;
- what are the tasks and competence of Nordic countries' rescue authorities in sheltering;
- what are the tasks and competence of the Estonian Rescue Board in sheltering activities;
- whether the current legal framework and legislation allows the Estonian Rescue Board to perform sheltering tasks?

Both qualitative and comparative research methods were used. In addition, the research involved semi-structured interviews with experts in the field. In author's opinion, all research questions were answered and thereby thesis objectives were achieved.

The aim of the Estonian Rescue Board is to create a safe living environment, to assist in case of danger, and to protect life and health. One of the strategic objectives of the Estonian Rescue Board is to increase its role in the civil protection. The civil protection also includes the management of shelters in an emergency, in order to protect human life and health. Sheltering, by its very nature,

is also a civil defence task that is performed during an armed conflict. The purpose of shelter is to give the civilian population a possibility to survive the crisis. It is a protective measure.

Sheltering means protecting life and health in the emergency situation in an endangered area and providing a suitable building or indoor space to ensure appropriate environment against threats. While sheltering is essential for protecting civilian population from military threats, other hazards may also result in the need for shelter. For example storm, radiation, explosion, toxic smoke or chemical spill. Sheltering is also closely linked to tasks such as warning and evacuation.

The main purpose of civil protection is to ensure that the civilian population is protected in the event of a crisis. There is a comprehensive approach against different threats. The measures taken are primarily aimed at protecting people's life and health. The civil protection ensures population's safety in emergencies and also in cases where there is a threat to national security or constitutional order. On the other hand, civil defence methods are used only when protecting civilian population against military threats. Thus, civil defence has a narrower concept than civil protection does. Nevertheless, sheltering is a method for both civil defence and civil protection.

The thesis examined and explained the fulfillment of the state's duty to protect the civilian population by managing shelters. First and foremost, the legitimate aim of ensuring the safety of the civilian population is to preserve the nation and to maintain peace, and it is essentially the duty of the state. Sheltering is an appropriate measure to protect the life and health of the civilian population in an emergency. There must be a legal base for carrying out these duties. In addition, infringements of fundamental rights and freedoms must respect the principle of proportionality recognized by the Estonian Supreme Court. Therefore, the limits of authority and competence of the Estonian Rescue Board must be clearly regulated by law.

One aim of the thesis was to identify the competencies and responsibilities of the Nordic rescue authorities in sheltering. Countries in scope were the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden, the Kingdom of Norway and the Kingdom of Denmark. In the Nordic countries, the civil defence shelters are mainly managed by the central civil protection agency or by the rescue service authority, either by performing civil protection task or rescue work. The rescue service authority's competences and tasks are regulated from peacetime to wartime.

The Finnish legislation regulates how the civil protection and civil defence tasks are performed. The rescue service authorities are carrying out some of those tasks. In Sweden, it is the rescue authorities' task to protect the civilian population in the event of an accident or armed conflict. In Norway, civil protection and civil defence are clearly regulated in legislation and largely organized at national level. In Norway, the civil protection authorities' tasks during the armed conflict are following: early warning, alerting, evacuation and the use of public shelters. Denmark regulates the construction of shelters, but there are no special legal norms on civil protection tasks. The management of shelters is most explicitly regulated in Norway and Finland. Those are good examples for Estonia to follow.

The thesis analyzed the competence of the Estonian Rescue Board in managing shelters both in peacetime and in wartime. This was done by analyzing legislation and by interviewing experts. Although the shelter management is consistent with the general purpose of the Rescue Board's activities and its purpose to protect life and health, the legislation does not expressly regulate those tasks. Shelter management includes tasks such as providing shelters or other suitable facilities, raising civilian population's awareness, ensuring early warning and alerting, carrying out sheltering in an emergency, and also guiding or evacuating residents. The legal competence of the Rescue Board cannot be extended without legal base. Legal basis is needed to perform those tasks.

The Master's thesis concludes that the Estonian Rescue Board has no general authority and obligation to manage the shelters in times of crisis. There is some legal competence to carry out sheltering if there is a rescue event, but it cannot be considered as a special civil defence task. Such limited competence derives from the Rescue Act. Likewise, no special competence is stipulated in the Emergency Act or in the National Defence Act. However, if necessary, it is possible to regulate shelter management as national defence task in the national defence action plan. The legislation allows this kind of legal solution, if there is a special need for extra tasks. However, this solution doesn't provide overall legal competence for all possible crisis and threats.

Nonetheless, all interviewed experts considered that legislation needs to be changed and that the shelter management should be more clearly regulated. The new regulation should consider both the threats of peacetime and wartime. The experts proposed that the Estonian Rescue Board's tasks should include training civilian population, mapping and preparing possible shelters and carrying

out sheltering in the event of an emergency. Competence should also include the supervision over shelters and their readiness. The competence should be comprehensive for all sheltering tasks. The Rescue Board should not build shelters on its own alone. In addition, local authorities have a role in sheltering and in providing shelter.

Sheltering in the emergency situation may lead to violations of fundamental rights and freedoms due to the objective to protect life and health. The objective pursued in shelter management must outweigh the infringements of fundamental rights and freedoms. When managing shelter in an emergency the following rights and freedoms might be compromised: freedom of self-realization, free movement, entitlement to property and, in some cases, freedom or personal integrity. The extent of the interference also depends on whether the sheltering in an emergency is voluntary, optional or enforced. In case of forced sheltering the rights and freedoms of people might be violated the most.

Experts partially supported voluntary and optional sheltering, where residents are instructed what to do when crisis occurs, either on their own or using public shelter. Such activities are proportional, meaning that basically there are no breaches of fundamental rights and freedoms. On the other hand, experts found that it must also be legally possible to organize forced sheltering, that requires legal authorization. Law should allow this and give legal means. However, forced sheltering is only possible when it is strictly necessary and the purpose of protecting life and health clearly outweighs the breach of fundamental rights and freedoms.

Legal means are necessary to carry out sheltering. There must be a legal basis concerning what measures may be taken to perform sheltering duties. Legal measures are required to achieve the objectives of organizing shelters. Law enforcement measures such as notification, prohibition on stay, restriction of movement and duty to grant use of thing are appropriate to manage sheltering. Although not all of these measures are currently in force. Nevertheless, in the future these measures will be stipulated in the Law Enforcement Act. No specific sheltering measures are needed. It may also be necessary to apply direct coercion in shelter management in order to protect life and health in situations where civilian population may not perceive the threat as such. The need for direct coercion must be evaluated case-by-case, whether it is necessary to protect life and health.

It's a legal policy decision whether to grant the Estonian Rescue Board the general authority to manage sheltering. The options are the following: to continue with today's situation; to change main tasks of the Estonian Rescue Board; to regulate the task as either crisis management or national defence task. Each of the options offered has its advantages and disadvantages. Author and none of the experts supported the continuation of today's situation, instead they all suggested other alternatives. Thus, there are three alternatives how to extend the Estonian Rescue Board's competence. The first option is to provide the Rescue Board with competence to manage sheltering in the Rescue Act as their main task. The second option would be to stipulate the duty as a crisis management task in the Emergency Act. The last alternative is to stipulate it as a national defence task in the National Defence Act. In addition, legal measures are needed to carry out those tasks.

The author proposes that in order to clarify the competence of the Estonian Rescue Board, it is most appropriate to regulate the sheltering in the Emergency Act as a special crisis management task of the Estonian Rescue Board. Alternatively, it can be regulated as the main task of the Estonian Rescue Board in the Rescue Act.

This Master's thesis has analyzed from the legal perspective the shelter management of the civilian population and related problems and solutions. As a result of the research, it has become clear that the current legal framework does not give the Estonian Rescue Board the general authority to perform all of the shelter management tasks. Granting authority to the Estonian Rescue Board to manage sheltering, requires a corresponding legal basis. A value adding comparative analysis of legal systems in the Nordic countries was also done. By implementing the suggestions made in the Master's thesis, it is possible to give the Estonian Rescue Board the necessary authority to manage sheltering in times of crisis. It also clarifies the tasks and competence. This will ensure that the state is ready to protect civilian population in times of crisis.

KASUTATUD ALLIKAD

Õigusaktid ja eelnõud

1. 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta. – RT II 1999, 21, 121.
2. Beredskabsloven. – LOV nr 144 af 28/02/2018.
3. Beskyttelsesrumsloven. – LOV nr 634 af 08/06/2016.
4. Eesti julgeolekupoliitika alused. Riigikogu 31.5.2017 otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine. – RT III, 06.06.2017, 2.
5. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
6. Ehitusseadustik. – RT I, 19.03.2019, 99.
7. Erakorralise seisukorra seadus. – RT I, 12.03.2015, 12.
8. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 202, 7.6.2016.
9. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 17. detsembri 2013. a otsus nr 1313/2013/EL liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta. – ELT L 347, lk 924–947.
10. Forskrift om tilfluktsrom. Justis- og beredskapsdepartementet 15.3.1995 forskrift nummer 254. – FOR-1995-03-15-254.
11. Förordning (2006:638) om skyddsrum. Justitiedepartementet 1.6.2006 förordning nummer 638. – SFS 2008:1021.
12. Halduskoostöö seadus. – RT I, 19.03.2019, 115.
13. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
14. Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord. VVm 1.7.2017 nr 112. – RT I, 28.06.2017, 39.
15. Hädaolukorra seadus. – RT I, 22.05.2018, 5.
16. Hädaolukorrad, mille kohta tuleb koostada nende lahendamise plaan ja mille puhul korraldada riskikommunikatsiooni, ning hädaolukordade lahendamist juhtivad asutused. VVm 26.7.2018 nr 63. – RT I, 31.07.2018, 4.
17. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
18. Kemikaaliseadus. – RT I, 12.12.2018, 44.
19. Kiirgusseadus. – RT I, 26.06.2018, 10.
20. Korrakaitse seadus. – RT I, 13.03.2019, 95.
21. Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. – SFS 2016:649.

22. Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. – SFS 2017:745.
23. Lag (2006:545) om skyddsrum. – SFS 2010:919.
24. Loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused. VVm 22.6.2017 nr 108. – RT I, 28.06.2017, 33.
25. Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. – LOV-2018-06-22-83.
26. Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver. – LOV-2018-06-22-83.
27. Pelastuslaki (379/2011). – 29.3.2019/387.
28. Planeerimisseadus. – RT I, 19.03.2019, 104.
29. Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused. VVm 17.12.2015 nr 133. – RT I, 10.04.2019, 7.
30. Puolustustilalaki (1083/1991). – 30.12.2013/1149.
31. Põhja-Atlandi leping. – RT II 2004, 5, 14.
32. Päästeameti põhimäärus. SiMm 3.10.2014 nr 42. – RT I, 15.02.2017, 4.
33. Päästeseadus. – RT I, 13.03.2019, 123.
34. Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord. VVm 6.1.2011 nr 5. – RT I, 12.12.2017, 28.
35. Resolutsioon elanikkonna kaitsmise kohta relvakonflikti ajal [Resolution 1894 (2009), the Protection of Civilians in Armed Conflict], S/RES/1894 (2009), (ÜRO Julgeolekunõukogu (S) resolutsioon (RES) nr 1894, vastu võetud 6216. istungil 11.11.2009).
36. Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord. VVm 19.5.2016 nr 56. – RT I, 20.05.2016, 11.
37. Riigikaitseliste sundkoormiste seadus. – RT I, 13.03.2019, 146.
38. Riigikaitse seadus. – RT I, 13.03.2019, 147.
39. Riigikaitse seaduse eelnõu. 112 SE. – <http://eelvoud.valitsus.ee/>, toimiku number: 19-0629 (4.12.2019).
40. Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 13.03.2019, 155.
41. SRVFS 1998:6 föreskrifter om utförande, utrustning och användning av skyddsrum. Statens räddningsverk 24.4.1998 författningssamling nummer 6. – SRVFS 1998:6.
42. Tuleohutuse seadus. – RT I, 12.12.2018, 71.
43. Valmiuslaki (1552/2011). – 5.7.2019/884.

Kohtupraktika

- 44. RKHKo 3-15-443.
- 45. RKHKo 3-15-1607.
- 46. RKPJKo 3-4-1-1-02.
- 47. RKPJKo 3-4-1-2-01.
- 48. RKPJKo 3-4-1-3-96.
- 49. RKPJKo 3-4-1-9-14.
- 50. RKPJKo 3-4-1-16-05.
- 51. RKPJKo 3-4-1-16-08.
- 52. RKPJKo 3-4-1-20-04.
- 53. RKÜKo 3-1-1-86-07.
- 54. RKÜKo 3-4-1-10-00.
- 55. RKÜKo 3-4-1-18-08.

Bibliograafia loetelu

- 56. Aedmaa, A. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. – Juridica 2004/VII.
- 57. Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica I/2001.
- 58. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/eriväljaanne.
- 59. Boin, A. Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Readings. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
- 60. Boin, A., Hart, P. Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? – Boin, A. Crisis Management. Volume III. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
- 61. Boin, A., Kofman-Bos, C., Overdijk, W. Crisis Simulations: Exploring Tomorrow's Vulnerabilities and Threats. – Boin, A. Crisis Management. Volume II. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
- 62. Cameron, I. National Security and the European Convention on Human Rights. Hague: Kluwer Law International 2000.
- 63. Carley, K. M., Harrald, J. R. Organizational Learning under Fire: Theory and Practice. – Boin, A. Crisis Management. Volume III. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
- 64. Chowdhury, S. R. Rule of Law in a State of Emergency. London: Pinter Publishers 1989.

65. Comfort, L. K. Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
66. Coppola, D. P. Introduction to International Disaster Management. 2nd edition. Burlington: Elsevier 2011.
67. Drabeck, T. E., Quarantelli, E. L. Scapegoats, Villains, and Disasters. – Boin, A. Crisis Management. Volume III. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
68. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.
69. Gerber, B. J., Cohen, D. B. Katrina and Her Waves: Presidential Leadership and Disaster Management in an Intergovernmental Context. – Pinkowski, J. Disaster Management Handbook. Boca Raton, FL: CRC Press 2008.
70. Gross, M. Kas Eesti riigikaitse õiguslik raamistik vajab ajakohastamist? – Riigikogu Toimetised 36/2017.
71. Hart, P., Rosenthal, U., Kouzmin, A. Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited. – Boin, A. Crisis Management. Volume II. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
72. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn: Siseministeerium 2017.
73. Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. – Juridica 2004/VII.
74. Kalshoven, F., Zegveld, L. Sõjapidamise piirangud. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2007.
75. Korrakaitseseadus. Komm vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017.
76. Kroon, M. B. R., Overdijk, W. I. E. Psychosocial Care and Shelter Following the Bijlmermeer Air Disaster. – Boin, A. Crisis Management. Volume III. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
77. Laaring, M. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. – Juridica IV/2012.
78. Lagadec, P. Understanding the French 2003 Heat Wave Experience: Beyond the Heat, a Multi-Layered Challenge. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
79. Levinson, J. Military Involvement in Disaster Response. – Pinkowski, J. Disaster Management Handbook. Boca Raton, FL: CRC Press 2008.
80. Lindell, M. K., Prater, C., Perry, R. W. Introduction to Emergency Management. Hoboken, NJ: Wiley 2007.
81. Lõhmus, K. Võrdsusõiguse kontroll Riigikohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus. – Juridica II/2003.
82. Mulinen, F. Handbook on the Law of War for Armed Forces. Geneva: ICRC 1987.

83. Mägi, K. Kas inimõigused kehtivad ka kriisiolukorras? – Juridica 7/2017.
84. Niemeier, M. Nõuded õigusriiklikule politseiõigusele – proportsionaalsuse põhimõte ja Euroopa õigus. – Juridica 2004/VII.
85. Olsson, S. Crisis Management in the European Union. Stockholm: Springer 2009.
86. Pearson, C. M., Clair, J. A. Reframing Crisis Management. – Boin, A. Crisis Management. Volume II. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
87. Penner, S. J., Wachsmuth, C. Disaster Management and Populations with Special Needs. – Pinkowski, J. Disaster Management Handbook. Boca Raton, FL: CRC Press 2008.
88. Perry, R. W., Lindell, M. K. Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
89. Pärnamägi, I. Avaliku korra mõiste Eesti ohutõrjeõiguses. – Juridica IV/2016.
90. Pärnamägi, I. Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? – Juridica X/2016.
91. Quarantelli, E. L. Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings. – Boin, A. Crisis Management. Volume II. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
92. Quarantelli, E. L. Ten Research Derived Principles of Disaster Planning. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
93. Quarantelli, E. L. The Future is Not the Past Repeated: Projecting Disasters in the 21th Century from Current Trends. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
94. Rosenthal, U., Kouzmin, A. Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement. – Boin, A. Crisis Management. Volume I. London: SAGE Library in Business & Management 2008.
95. Rover, C. Rahvusvaheline Punase Risti Komitee. Teenida ja kaitsta. Inimõigused ja humanitaarõigus politsei- ja julgeolekujõududele. Tallinn: Õigustõlkebüroo Interlex OÜ 2001.
96. Schoch, F. Politsei- ja korrakaitseõiguse tulevik – tendentsid, väljavaated, arenguteed. – Juridica 2004/VII.
97. Schwemer, H. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. – Juridica 2004/VII.
98. Sootak, J. Kriisi lahendamise karistusõiguslikud lähtekohad Eesti õigussüsteemis. – Juridica II/2007.

99. Suurkivi, T. Päästeameti ülesanded riiklikus kriisireguleerimise süsteemis. Magistritöö. Juhendaja Lauri Tabur. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2013.
100. Suurkivi, T., Tabur, L. Päästeameti ülesanded riiklikus kriisireguleerimise süsteemis. – Sisekaitseakadeemia toimetised 2014 (12).
101. Talmar, A. „Tsiviilkaitse“ rahvusvahelises humanitaarõiguses ning selle riigisisene rakendamine. – Sisekaitseakadeemia toimetised 2009 (8).
102. Värk, R. Liitlaste sõda Iraagis: kas legitiimne reaktsioon või illegaalne agressioon? – Juridica VII/2003.
103. Walker, C., Broderick, J. The Civil Contingencies Act 2004. Risk, Resilience, and the Law in the United Kingdom. Oxford: Oxford University Press 2006.

Strateegiad ja poliitikadokumendid, õiguslikud analüüsid ning eelnõude seletuskirjad

104. Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019–2023. Tallinn: Eesti Keskerakond, Eesti Konservatiivne Rahvaerakond ja Isamaa Erakond 2019.
105. Elanikkonnakaitse kontseptsioon. Tallinn: Riigikantselei ja Siseministeerium 2018.
106. Päästeameti strateegia aastani 2025. Tallinn: Päästeamet 2016.
107. Riigikaitse arengukava 2017–2026. Arengukava avalik osa. Tallinn: Riigikantselei 2017.
108. Riigikaitseseaduse eelnõu seletuskiri (112 SE). Tallinn: Justiitsministeerium 2019.
109. Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon. Tallinn: Justiitsministeerium 2018.
110. Riigikaitseülesanded ning avalike ülesannete sh teenuste täitmine hädaolukorras või erikordade ajal. Tallinn: OÜ Advokaadibüroo Eversheds Sutherland Ots & Co ja Justiitsministeerium 2017.
111. Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon. Tallinn: Siseministeerium 2018.
112. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm aastateks 2019–2023. Tallinn: Riigikantselei 2019.

Muud kasutatud allikad

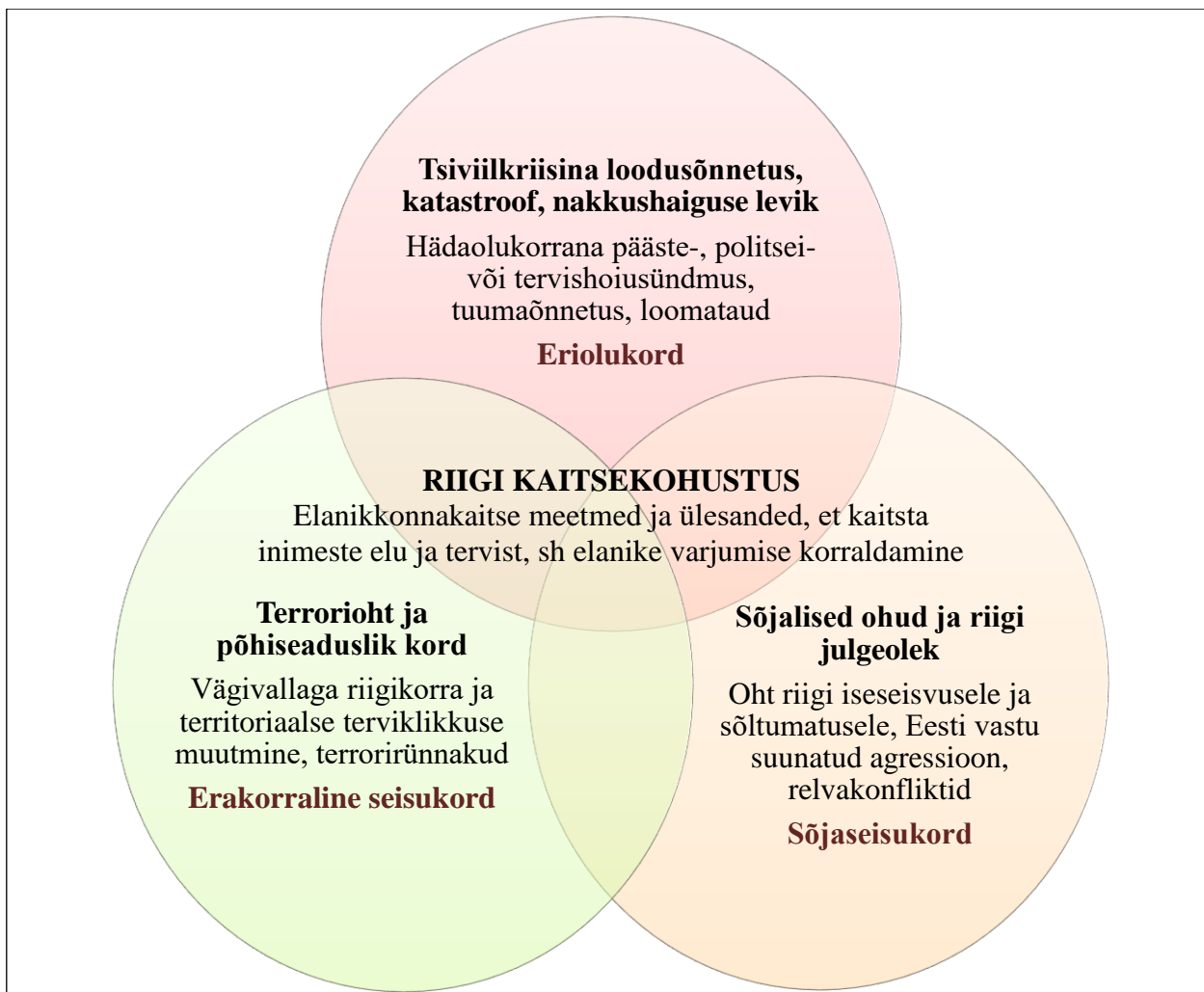
113. City of Helsinki. Civil Defence Shelters. – www.hel.fi/helsinki/en/administration/administration/services/service-description?id=4843 (3.11.2019).
114. Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas 2019. Tallinn: Välisluureamet 2019.
115. Euroopa Liidu Teataja. Elektrooniline Euroopa Liidu õigusaktide kokkuvõtete sõnastik. Termin kodanikukaitse. – https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/civil_protection.html (3.7.2019).

116. European Commission. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Shelter and Settlements. – https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/emergency-shelter_en (3.11.2019).
117. Kaitsepolitseiameti aastaraamat 2018. Tallinn: Kaitsepolitseiamet 2019.
118. Käitumisjuhised kriisilukordadeks. Tallinn: Siseministeerium ja Riigikantselei 2018.
119. Lepik, K. jt. Tartu Ülikooli sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas. Intervjuu andmekogumise meetodina. – <http://samm.ut.ee/intervjuu> (5.11.2019).
120. Mass Care, Emergency Assistance, Temporary Housing, and Human Services Annex. Washington: Department of Homeland Security and Federal Emergency Management Agency 2016.
121. Ministry of the Interior. Civil Defence Shelters. – <https://intermin.fi/en/rescue-services/preparedness/civil-defence-shelters> (3.11.2019).
122. NATO. Policy for Protection of Civilians. Kiidetud heaks 2016. aastal Varssavis toimunud NATO tippkohtumisel. – www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160705_1607-protection-civilians-en.pdf (27.9.2019).
123. Riigikantselei. Ekspertühmad. – www.riigikantselei.ee/et/ekspertuhmad (31.10.2019).

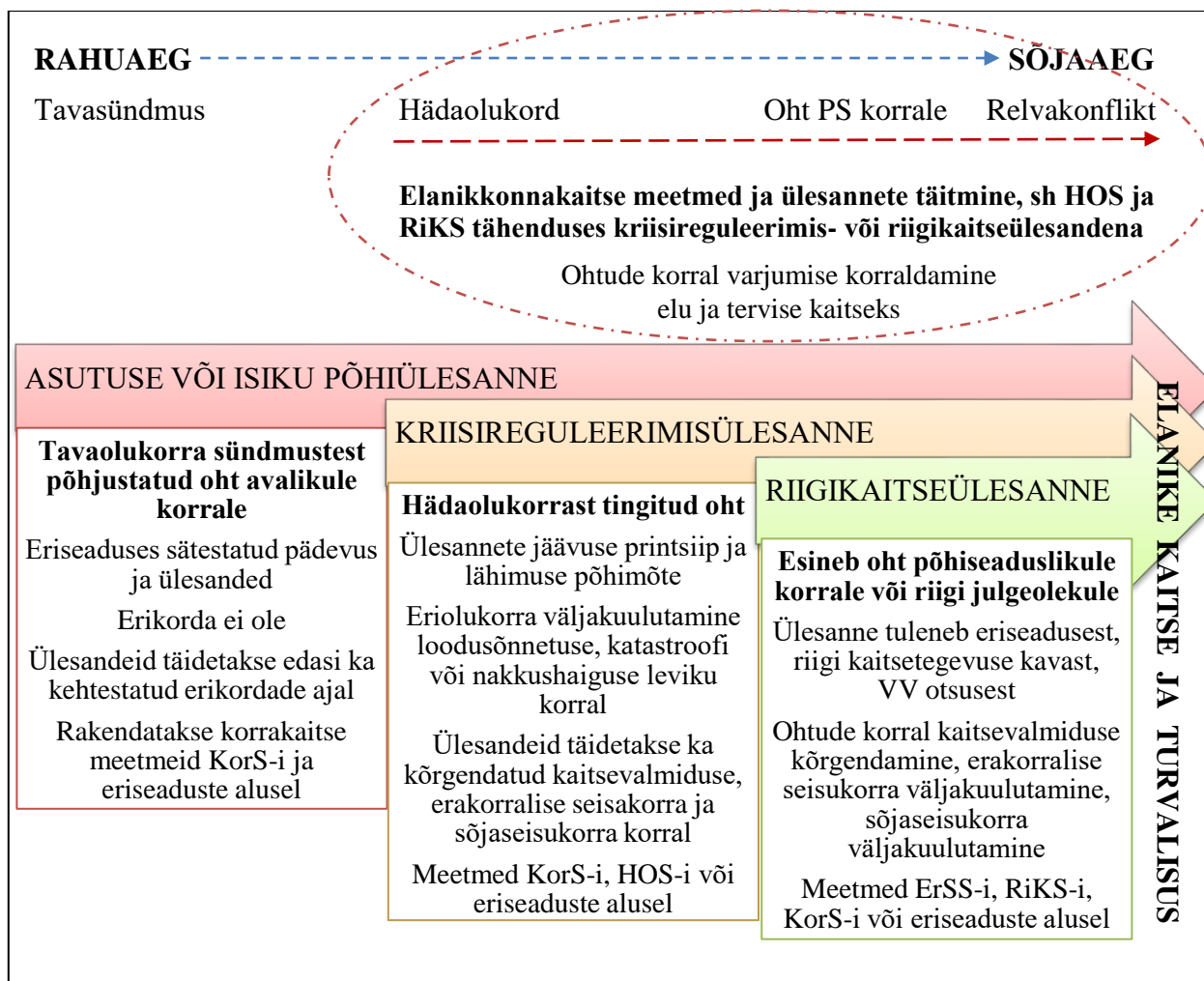
Intervjuud

124. Gross, M. Tallinn, 20.11.2019 (intervjuu protokoll autori valduses).
125. Klaos, M. Tallinn, 28.11.2019 (intervjuu protokoll autori valduses).
126. Laaniste, P. Tallinn, 27.11.2019 (intervjuu protokoll autori valduses).
127. Reinhold-Hurt, K. Tallinn, 19.11.2019 (intervjuu protokoll autori valduses).
128. Räim, T. Tallinn, 29.11.2019 (intervjuu protokoll autori valduses).
129. Saar, P. Tallinn, 15.11.2019 (intervjuu protokoll autori valduses).

LISA 1. Riigi kaitsekohustuse, erikordade ja ohtude käsitlemise seosed



LISA 2. Ülesannete jäävuse seosed erikordadega rahuaajast kuni sõjaajani



LISA 3. Välisriikide praktikate kaardistuse kokkuvõte

Elanike varjumise korraldamine on õiguskorras reguleeritud			
Soome Jah, sätestatud päästetöö ja tsiviilkaitse ülesannete täitmise ja varjendite regulatsiooni kaudu	Rootsi Jah, sätestatud päästetöö ja tsiviilkaitse ülesannete täitmise ning varjendite regulatsiooni kaudu	Norra Jah, sätestatud tsiviilkaitse ülesannete täitmise ja varjendite regulatsiooni kaudu	Taani Jah, peamiselt läbi varjendite regulatsiooni ja osalt päästevalmiduse ülesannete kaudu
Pädev asutus varjumise korraldamise valdkonnas			
Soome Peamiselt kohalik päästeasutus	Rootsi Tsviilhädaolukordade agentuur ja kohalik päästeasutus	Norra Elanikkonnakaitse direktoraat, osaliselt kohalik omavalitsus ja kohalik päästeasutus	Taani Kriisireguleerimise agentuur, kohalik omavalitsus ja osaliselt kohalik päästeasutus
Elanikkonnakaitse- või päästeasutuse kesksed ülesanded varjumise korraldamisel			
Soome Varjumiskohtade rajamise ja tegevuste nõustamine ja järelevalve teostamine; tsiviilkaitse ülesannete täitmine ja koordineerimine; elanike õpetamine, hoiatamine, päästmine ja ümberpaigutamine	Rootsi Elanike hoiatamine; tsiviilkaitse ülesannete täitmine sõjaliste ohtude korral; varjumise korraldamine päästetöö korral; riiklikul tasandil varjumiskohtade rajamise korraldamine ja järelevalve	Norra Tsviilkaitse ülesannete täitmine, sh elanike hoiatamine, evakueerimine, avalike varjumiskohtade kasutamine ja valdkondlik järelevalve; varjumiskohtade üle järelevalve teostamine; avaliku varjumiskoha ette valmistamine	Taani Päästetööks ja hädaolukorras valmistumine ning kriisi lahendamises osalemine; hädaolukorra lahendamise nõustamine; elanike majutamine ja toitlustamine evakuatsiooni või muu sündmuse korral
Õiguste piiramise võimalused varjumise korraldamiseks			
Soome Vältimatu ehitamine; isikute rakendamine elanike kaitse tegevustesse; esemete, ehitiste või ruumide võõrandamine; liikumis- ja viibimispiirangute kehtestamine; ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine; lisaks päästetöö juhi õigused	Rootsi Õigus päästetöö raames siseneda kinnisasjale, piirata sisse või evakueerida alasid, kasutada või hävitada vara ning sekkuda teise isiku õigustesse; õigus anda korraldusi varjumiskohtade ette valmistamiseks	Norra Õigus kohustada isikuid osalema päästetööl ning võtta kasutusse hoonet või muid esemeid; elanike evakueerimine ja õigus keelata tagasimineke keelutsoon; õigus nõuda isikutelt tsiviilkaitses osalemist ja tegema kättesaadavaks vara, ehitisi või seadmeid; õigus nõuda teavet varjumiskohtade kohta	Taani Päästetöö juhi õigused, sh õigus nõuda tööriistu, varustust või meeskondasid, siseneda eraomandisse ja kõrvaldada takistusi ning teha lammutustööd; evakuatsiooni kehtestamine ja piirangute seadmine; õigus pimendamiseks nõuda elektrikatkestust
Varjumiskohtade regulatsiooni olemasolu õiguskorras			
Soome Jah, ehituslikud ja hooldamise nõuded, sh varjumiskoht peab olema 72 h jooksul kasutatav	Rootsi Jah, ehituslikud ja hooldamise nõuded, sh varjumiskoht peab olema 48 h jooksul kasutatav	Norra Jah, ehituslikud ja hooldamise nõuded, sh varjumiskoht peab olema 72 h jooksul kasutatav	Taani Jah, ehituslikud ja hooldamise nõuded, sh varjumiskoht peab olema hoiatuse korral kasutatav

LISA 4. Ekspertintervjuu küsimustik

1. Kas kehtiva õiguse kohaselt on ohuolukorras elanike varjumise korraldamine Päästeameti üldine kohustus? Alternatiivselt on varjumise korraldamine kas mõne muu asutuse või isiku ülesanne või hoopis õiguslikult reguleerimata ja seetõttu puudub selgus ülesande täitjast. Miks?
2. Millest tuleneb Päästeameti pädevus? Näiteks, kas Päästeameti pädevus on tuletatav asutuse põhiülesandest, kriisireguleerimis- või riigikaitseülesandest. Alternatiivselt kehtiv õigus ei käsitle varjumise korraldamist sellisena ja see pole Päästeameti ülesanne. Palun põhjendage seisukohta.
3. Arutlege, kas elanike varjumise korraldamine on aktuaalne kaitsemeede elu ja tervise kaitseks igas ohuolukorras, sh tsiviilkriisi, terrorirünnakute või relvakonflikti tingimustes? Alternatiiv on kitsam käsitlus, mille kohaselt varjumine on tsiviilkaitse ülesanne ja seda ainult relvakonflikti ajal.
4. Milline võiks olla Päästeameti pädevuse ulatus elanike varjumise korraldamisel? Kas see hõlmaks avalike varjumiskohtade rajamist ja ette valmistamist, järelevalvet ning kogu protsessi koordineerimist või hõlmaks pädevus ainult ohuolukorras varjumise korraldamise läbiviimist?
5. Millisest põhimõttest on asjakohane lähtuda elanike varjumise korraldamisel? Alternatiivid on vabatahtliku, soovitusliku või sundkorras varjumise korraldamine. Teisisõnu, kas asjakohane on sätestada sundkorras varjumise läbiviimise regulatsioon ja meetmed või otstarbekam on lähtuda vabatahtliku ja soovitusliku varjumise korraldusest ning seda avalike varjumiskohtade tagamise ja käitumisjuhiste andmise kaudu. Miks?
6. Milliseid erimeetmeid on vaja elanike varjumise korraldamiseks, sh erikordade ajal? Näiteks viibimiskeeld, liikumispäiirang, asja sundkasutusse võtmine või mõni muu meede.
7. Kas ja millises ulatuses on asjakohane kohaldada vahetut sundi elanike varjumise korraldamisel? Millistes olukordades on see vajalik?
8. Millised on alternatiivid elanike varjumise korraldamiseks? Näiteks jätkata tänase olukorraga, muuta varjumine asutuse põhiülesandeks, sätestada kohustus kriisireguleerimisülesandena või määratleda varjumise korraldamine eraldi riigikaitseülesandena.
9. Kas kehtivat õigust tuleb muuta ning selgemini sätestada Päästeameti kohustus, ülesanded ja meetmed elanike varjumise korraldamiseks? Milliseid õigusakte tuleb muuta ja millises ulatuses?
10. Kas HOS-s või RiKS-s oleks asjakohane sätestada ulatusliku varjumise regulatsioon sarnaselt ulatusliku evakuatsiooniga? Millisena tuleks sätestada vastav regulatsioon? Kas alternatiivselt viia varjumise ja evakuatsiooni regulatsioonid omavahel kokku? Miks?

LISA 5. Ekspertintervjuude tulemuste kokkuvõte

Varjumise korraldamine kui Päästeameti üldine kohustus	
Margit Gross	Päästeameti pädevuses pole põhiülesandena varjumise korraldamine. Ülesande teatud pädevus on olemas, kui tegevus mahub mingi muu üldise ülesande hulka. Näiteks, kui Päästeamet juhib hädaolukorra või päästesündmuse lahendamist ja tehakse oma tegevusi. Avalikus halduses tuleb lähtuda seaduslikkuse alusest.
Priit Saar	Kehtivast õigusest ei tulene üldist varjumise korraldamise kohustust, kuid teatud päästesündmuse korral võib varjumine olla osa päästetöö tegemisest.
Margo Klaos	Kehtivas õiguses ei ole Päästeameti üldiseks kohustuseks varjumise korraldamine. Kui see on õiguslikult reguleerimata, siis võib varjumine olla ka politsei ülesanne. Kuigi Päästeamet peab tegutsema elu ja tervise kaitseks, on PäästeS-i regulatsioon liiga päästesündmuse keskne ja varjumine pole eraldi ülesanne.
Priit Laaniste	Üldise kohustusena ei ole elanike varjumise korraldamine Päästeameti ülesanne. Kehtivast õigusest ei tulene otsesõnu sellist ülesannet. Seetõttu võib tekkida ka küsimus, kas sellisel juhul on varjumine hoopis politsei ülesanne.
Tuuli Räim	Kehtivas õiguses ei ole üldist Päästeameti kohustust varjumise korraldamiseks. Päästesündmuse korral ja päästetöö raames tehtav varjumise tegevus ei ole sellisena laiem tsiviilkaitse ülesande täitmine. Seda ülesannet ei tulene ka HOS-st ega RiKS-st. Varjumise korraldamine hõlmab valmistumist ja reageerimist.
Kai Reinhold-Hurt	Seaduses ei ole sellisena sätestatud eraldi ülesannet ja meetmeid. Varjumise tegevusi saab teha, aga need peavad jääma asutuse põhiülesannete raamidesse.
Varjumine kui asjakohane kaitsemeede erinevate kriiside korral	
Margit Gross	Varjumist tuleb käsitleda laiemalt kõikide ohtude vaatest kuni relvakonfliktini.
Priit Saar	Aktuaalne kaitsemeede erinevate ohuolukordade korral, kui oht on ootamatu ja elanikel pole võimalik lahkuda ohualalt.
Margo Klaos	Laiem käsitus on vajalik. Kaitsemeede on vajalik näiteks nii relvakonflikti kui ka terrorirünnaku, massilise korratuse või tormi korral, kui ohu eest tuleb varjuda siseruumi. Ohuolukordades võib vajadus olla samade õiguslike meetmete järele.
Priit Laaniste	Asjakohane kaitsemeede laiemalt erinevate ohtude korral, kuid siiski riik peaks ise varjumist eraldi korraldama peamiselt ainult relvakonflikti korral.
Tuuli Räim	Eelkõige on varjumise kaitsemeedet vaja relvakonflikti ajal. Samas võib vajadus olla ka muu sündmuse ja ohu korral. Varjumine on peamiselt tsiviilkaitse meede.
Kai Reinhold-Hurt	Asjakohane on laiem ohukäsitus ning õiguslik regulatsioon peaks katma teemat ja sellega seotud vajadusi võimalikult suures ulatuses.
Päästeameti võimaliku pädevuse ulatus elanike varjumise korraldamisel	
Margit Gross	Ülesande selgus on oluline ja pädevus peaks hõlmama kõiki olukordasid. Tuleb vaadata, mida varjumise korraldamine sisuliselt tähendab ja milliseid meetmeid on selleks üldse vaja. Valmistumise aspektist on vaja teada, milliseid hooneid saab varjumiseks kasutada ning kas saame ise neid ette valmistada või peame neid kasutusele võtma hoopis riikliku järelevalve meetmete kaudu.

Priit Saar	Pädevus oleks seotud elanike õpetamise ja valmidusega ning varjumiskohtade ette valmistamise ja nende kasutusele võtmisega kriisi ajal. Pädevus ei peaks hõlmama varjendite rajamist. Küsitav ja vajab läbimõtlemit, kas pädevus peaks hõlmama ainult päästesündmust ja võimalikku relvakonflikti või hoopis laiemalt kõiki ohuolukordasid (nt massiline korratus, tervishoiusündmus).
Margo Klaos	Pädevus oleks seotud sobivate varjumiskohtade kaardistamisega, nende kohtade kasutamiseks ja ettevalmistuseks kokkulepete sõlmimise ja nõustamisega, samuti varjumiskohtade valmiduse üle järelevalve teostamisega ja reaalses ohuolukorras varjumise läbiviimisega. Seda kõike ka olukorras, kus riik ei hakka ise rajama varjendeid ega kehtestama eraldi nõudeid varjumiskohtadele.
Priit Laaniste	Pädevus võiks olla seotud võimalike varjumiskohtade kaardistamisega, nende kasutusele võtmise ette valmistamisega, elanike koolitamisega ning järelevalve teostamisega. Päästeamet ei peaks hakkama ise rajama varjumiskohtasid.
Tuuli Räim	Päästeamet võiks olla riigipoolne varjumise korraldaja. Kohalik omavalitsus peaks olema seotud taristu tagamisega. Päästeamet näiteks kaardistaks varjumiskohtasid, tagaks koostöös objektide valdajatega valmistumise varjumise korraldamiseks, planeeriks tegevusi koostöös kohalike omavalitsustega ning korraldaks õppuseid.
Kai Reinhold-Hurt	Päästeameti õiguslik pädevus peaks katma varjumise korraldamist võimalikult suures ulatuses. See on õiguspoliitiline otsus, millises ulatuses pädevust anda.
Vabatahtliku, soovitusliku või sundkorras varjumise korraldamine	
Margit Gross	Soovitusliku varjumise osas on õiguslikud alused olemas ja riik saab sellega tegeleda. Vabatahtliku varjumisega justkui ei peaks tegelema. Elanikud ootavad ohuteavitust ja käitumisjuhiseid. Elanikke peab õpetama ja neile tuleb anda teada, kus on varjumiskohad. Varjumine sundkorras tähendab liikumispiirangut, et elanik peab viibima kindlaks määratud kohas. Hetkel on see eriolukorra meede, aga tulevikus saab olema KorS-i meede. See on varjumise korral asjakohane.
Priit Saar	Asjakohased on vabatahtliku ja soovitusliku varjumise korraldamise põhimõtted, kuna sundkorras varjumine on keerukas ja seda on raske jõustada. See on seotud asutuse reaalse võimekusega. Kriisi ajal on varjumise korraldamise eelhoiatuseaeg tõenäoliselt liiga lühike ja keskne on piiratud aja jooksul inimeste suunamine.
Margo Klaos	Õigusruum peab võimaldama nii vabatahtlikku, soovituslikku kui ka sundkorras varjumist. Põhiosa varjumisest peaks toimuma vabatahtliku tegevuse kaudu, kus õpetatud elanik juba teab, kuidas käituda ohuolukorras. Lisaks soovitude kaudu saab elanikele öelda, mida tuleb ohuolukorras teha ja kuhu varjuda. Seejuures tuleb riigil tagada ohutu koht varjumiseks. Väiksema inimgrupi puhul võib vajalik olla korraldada sundkorras varjumist riikliku järelevalve meetmete kaudu.
Priit Laaniste	Asjakohane on vabatahtlik ja soovituslik tegevus. Varjumine on tegelikult osa riigi psühholoogilisest kaitsest, et õpetada elanik välja, kuidas tuleb käituda ohu korral. Ja kriisi ajal ta ise tegutseb vastavalt. Lisaks kriisi ajal saab riik anda soovitusi ja käitumisjuhiseid. Kriisi ajal on elanike sundkorras varjumise korraldamine pigem keeruline, et seda kõike teha viibimiskeelu jõustamise ja vahetu sunni kaudu, arvestades vähest aega ohuteavituse ja ohu realiseerumise vahel. Samas juriidiliselt võib oma iva olla ka meetmete kohaldamisel.

Tuuli Räim	Omavahel tuleb kombineerida vabatahtlikku ja soovituslikku varjumist, et tagada elanike teadlikkus ja oskused ohu korral käitumiseks ning teavitada avalikkust ohust ja anda käitumisjuhiseid või infot varjumiskohtade kohta. Õiguslikult tuleb tagada võimalus sundkorras varjumiseks, aga küsitav on riigi suutlikkus seda teha.
Kai Reinhold-Hurt	Vabatahtliku, soovitusliku ja sundkorras varjumise korraldamisel on keskne, kas ja millises ulatuses on seda võimalik korraldada. Kui varjumine on üksikisiku põhine, on sundkorras tegutsemine võimalik. Kui on ulatuslik elanike varjumine, on küsitav meetmete rakendamine. Iseenesest peaks seaduses olema võimalused ka meetmete rakendamiseks. Regulatsiooni on lihtsam kohaldada üksikjuhtumil. Kehtiv õigus võimaldab vabatahtlikku ja soovituslikku varjumist. KorS-i meetmed (nt teavitamine) on selleks olemas ja Päästeamet saab neid kasutada.
Võimalikud erimeetmed ja vahetu sunni kasutamine varjumise korraldamisel	
Margit Gross	Sundkorras varjumine tähendab liikumispirangu jõustamist meetme kaudu. See on sarnane evakuatsiooni korraldamisele. Seda saab vajadusel teha vahetu sunniga, aga efektiivselt ka ettekirjutuse kaudu. Varjumiseks on asjakohane meede ka asja sundkasutusse võtmine. Sunni kasutamine on asjakohane, et kaitsta elu ja tervist, kuna ohuolukorras isik ei pruugi olla ise alati adekvaatne.
Priit Saar	Asja sundkasutusse võtmine on peamine asjakohane meede, et kriisi ajal võtta vajalikku ehitist või ruumi kasutusse varjumiskohana. Varjumiseks saab kasutada ka viibimiskeeldu või liikumispiranguid. Pigem ikkagi suunata elanikke varjuma soovitude ja käitumisjuhiste kaudu. Vahetu sunni asemel tuleb inimesi suunata.
Margo Klaos	Asjakohased meetmed on teavitamine, viibimiskeeld ja asja sundkasutusse võtmine. Kehtivas õiguses peaks olema ka meede, mis paneb isikule kohustuse viibida kindlas asukohas. Samuti peab analüüsima, kas varjumise korraldamisel on asja sundkasutusse võtmise meetme kaudu õiguspärane asja kahjustada. Näiteks asja lõhkuda või seda lammutada, et uksi või aknaid füüsiliselt sulgeda. Vahetu sunni kasutamine võib vajalik olla ohus oleva isiku elu ja tervise kaitseks. Samuti võib vahetu sund olla vajalik, et võtta sobivat varjumiskohta sundkasutusse.
Priit Laaniste	Asjakohane on peamiselt asja sundkasutusse võtmine ja võimalus vahetu sunni kasutamiseks selle meetme kohaldamisel. Vähem asjakohane on viibimiskeeld ja selle ajal vahetu sunni kohaldamine.
Tuuli Räim	Asjakohased meetmed on asja sundkasutusse võtmine ja viibimiskeeld. Teatud olukorras võib vajalik olla ka asja sundvõõrandamine. Õiguses peaks olema loodud vastav võimalus vahetu sunni kasutamiseks, kui on vaja võtta asja sundkasutusse või selline vajadus kaasneb varjumise läbiviimisega ohustatud alal.
Kai Reinhold-Hurt	Esiteks on meetmeid vaja isikute suhtes, keda soovime saada varjuma. Teiseks on meetmeid vaja isikute suhtes, kelle asja soovime kasutada varjumiseks. KorS-i meetmed on asjakohased, arvestades uue RiKS-i eelnõuga lisanduvaid KorS-i meetmeid (sh liikumispirang ja asja sundkasutusse võtmine). Varjumisel on kesksed meetmed viibimiskeeld, liikumispirang ja asja sundkasutusse võtmine, et saada inimene ohualalt ära varjumiskohta. Muud õiguslikud meetmed on pigem teisejärgulised. Asjakohased on ka HOS-i eriolukorra meetmed. Vahetu sunniga mõjutatakse pigem üksikisikuid, mitte viiakse läbi ulatuslikku varjumist. Sunni kasutamine võib õigustatud olla asja sundkasutusse võtmisel, et kõrvaldada tõket.

Alternatiivid varjumise korraldamiseks	
Margit Gross	Kui Päästeametile tahetakse anda kandvat rolli varjumise korraldamisel, peaks see olema eraldi sätestatud seaduses. Hetkel ei ole üldist pädevust. Alternatiiv on jätkata tänase olukorraga, et HOS-i alusel on pädevus jaotatud erinevate asutuste vahel ja vajadusel mingeid ülesandeid saab anda juurde riigi kaitsetegevuse kavas. Alternatiiv on ka lahendus, et varjumist korraldab üldkorrakaitseorgan.
Priit Saar	Varjumise korraldamise kohustus peaks olema eraldi sätestatud. Alternatiiv on seaduses sätestada Päästeameti kohustuseks ka elanikkonnakaitse ülesannete täitmine, mille hulka kuuluks alaülesandena varjumise korraldamine. PäästeS-s põhiülesandena varjumise korraldamise sätestamine võib olla liiga kitsas käsitlus.
Margo Klaos	Elanike varjumise korraldamine peaks olema Päästeameti ülesanne. Pädevus elaniku elu ja tervise kaitseks peaks olema laiem erinevate ohuolukordade ajal, mitte pädevus oleks õiguslikult piiritletud kitsamalt ainult päästesündmustega.
Priit Laaniste	Kõige asjakohasem on varjumist määratleda eraldi põhiülesandena, arvestades ka ülesannete jäävuse põhimõtet. Viimane lahendus on seda määratleda eraldi riigikaitseülesandena. Sellisel juhul ei pruugi enne reaalsel kriisi keegi sellega tegeleda igapäevaselt, arvestades ülesannete jäävuse põhimõtet. Üks alternatiiv on reguleerida ülesanne sarnaselt ulatusliku evakuatsiooni korraldusega.
Tuuli Räim	Õiguses peaks olema selgelt toodud, milline asutus on varjumise korraldaja. Selgus on vajalik ka elaniku jaoks. Samuti varjumist ja evakuatsiooni tuleb vaadata koos.
Kai Reinhold-Hurt	Varjumise korraldamine peaks tervikuna olema Päästeameti põhiülesanne. Alternatiiv on seda HOS-s reguleerida asutuse kriisireguleerimisülesandena. Varjumise regulatsioon peaks olema sarnane evakuatsiooni regulatsioonile.
Vajadused Päästeameti pädevuse täpsustamiseks ja kehtiva õiguse muutmiseks	
Margit Gross	Varjumise korraldamist saab reguleerida HOS-s, kuna vajadus on peamiselt seotud suuremate sündmustega ning kindlaks tuleb määrata varjumist korraldav asutus. Pigem PäästeS pole asjakohane varjumise korraldamise regulatsiooniks. Tuleks mõelda ka varjumiskohtade omanikega halduslepingu sõlmimise võimalikkusele.
Priit Saar	Päästeameti põhiülesandena sätestada elanikkonnakaitse ülesannete täitmine.
Margo Klaos	Päästeameti pädevus varjumise korraldamiseks võiks olla reguleeritud PäästeS-s ja seda laiemalt, kui ainult päästesündmuste korral. Alternatiiv on seda sätestada HOS-s, et hädaolukorras on Päästeameti ülesanne selliselt elu ja tervise kaitsmine.
Priit Laaniste	Kui on sooviks anda Päästeametile vastavat pädevust, siis peaks see olema reguleeritud eraldi ülesandena. Alternatiivid on PäästeS, HOS ja RiKS. Täpne lahendus sõltub sellest, millises ulatuses soovitakse reguleerida pädevust.
Tuuli Räim	Varjumise korraldamise vastutajaks määrata Päästeamet. Varjumise korraldamise kohustus sätestada HOS-s eraldi kriisireguleerimisülesandena. See tagab ülesande jäävuse põhimõtte järgimise ka riigikaitse kriisi korral.
Kai Reinhold-Hurt	Tähtis on riikliku järelevalve meetmete volitus, et täita varjumise korraldamise ülesannet. Sellisena on vajalikud KorS-i liikumispiirangu ja asja sundkasutusse võtmise meetmed. Neid ei ole hetkel kehtivas õiguses. Keskelt, kuidas saada esmalt inimesi varjuma ja teisalt kelleltki kätte vajalikku asja, et pakkuda varjumiskohta. Seega ei saa kogu varjumise korraldamine toimuda ainult

	vabatahtliku tegevuse ja soovitude kaudu, vaid õiguses on mingid meetmed vajalikud. Varjumiskohtade osas on alternatiivideks ise ehitada varjendid, teha lepingud või kasutada sundi. Küsimus on meetmete proportsionaalsuses.
Ulatusliku varjumise korraldamise regulatsiooni vajalikkus	
Margit Gross	Õiguslikult tuleks varjumise ja evakuatsiooni korraldamist käsitleda koos, sest tegevused ja meetmed on sarnased. Õiguspoliitiline on otsus, kui seda reguleerida ka eraldi. HOS-s varjumise korraldamise sätestamine on asjakohane, kuna vajadus kaasneb hädaolukorra ajal. Kui vajadust ei kaasne, on asjakohane RiKS.
Priit Saar	Evakuatsioon ja varjumine on omavahel seotud ning ka õiguslikud meetmed on sarnased. Kui ulatuslik evakuatsioon on reguleeritud, peaks ka varjumise osa olema reguleeritud. Alternatiiviks on HOS-i ulatusliku evakuatsiooni sätteid laiendada varjumise osaga ja määrata üks vastutav asutus ülesannete täitmiseks.
Margo Klaos	Varjumise korraldamist tuleks õiguslikult reguleerida. Selguse ja regulatsiooni lihtsuse tõttu võiksid varjumise ja evakuatsiooni sätted olla HOS-s. Eraldi elanike kaitse peatükis. Ulatuslik varjumine ja evakuatsioon on sarnased tegevused ning nende läbiviimisel peab olema sama korraldaja. Sellisena peaks see olema pigem Päästeameti ülesanne ja seda koostöös kohaliku omavalitsusega. Alternatiiv on regulatsioon viia RiKS-i. PäästeS-i ei sobi ulatusliku varjumise regulatsioon.
Priit Laaniste	Varjumise ja evakuatsiooni korraldamine võiksid kuuluda ühe regulatsiooni alla. Samuti võiks neil olla ühine korraldaja. Selleks oleks kas Päästeamet või Politsei- ja Piirivalveamet. Ka kohalikul omavalitsusel on lihtsam, kui neile oleks üks partner. Regulatsioon peaks olema HOS-s, kuid alternatiiviks on ka RiKS.
Tuuli Rääm	Varjumine ja evakuatsioon peaksid lähtuma samadest põhimõtetest, olema sarnase regulatsiooniga ning neid peaks korraldama üks asutus. Sellisel juhul on kohalikul omavalitsusel ka üks ja sama partner. Valik on Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vahel. Eelistatud oleks Päästeamet, kui arvestada relvakonflikti ajal tsiviilkaitse asutuse staatust, kaitset ja selle kõigega kaasnevat.
Kai Reinhold-Hurt	Varjumise ja evakuatsiooni korraldus peab olema sarnane. Õiguspoliitiline on valik, kas anda evakuatsioon ja varjumine koos korraldada Päästeametile. Sellisel juhul peaksid tegevused ja alused olema sätestatud HOS-s, kui arvestada just ulatuslikku evakuatsiooni ja varjumist.

LIHTLITSENTS

Lihtlitsents magistritöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks.

Mina, Martin Lambing,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Päästeameti pädevus ja ülesanded ohuolukorras varjumise korraldamisel elanike kaitseks“, mille juhendaja on PhD Alexander Lott,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 17.04.2020